

ПЕТКОВ С. В.

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових
і гуманітарних наук,
навчально-наукового гуманітарного
інституту,
(Таврійський національний університет
імені В. І. Вернадського)
ORCID: [https://orcid.
org/0000-0003-4160-767X](https://orcid.org/0000-0003-4160-767X)

БОРТНЯК В. А.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри
державно-правових та гуманітарних
наук
навчально-наукового гуманітарного
інституту
(Таврійський національний університет
ім. В. І. Вернадського)
<https://orcid.org/0000-0002-1285-966X>

БОРТНЯК К. В.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових
і гуманітарних наук
(Таврійський національний університет
ім. В. І. Вернадського)
<https://orcid.org/0000-0002-2135-3820>

УДК 351.354

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.58>

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ: НАПРЯМИ РОЗВИТКУ
В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ**

Стаття присвячена дослідженню напрямів розвитку державної служби в Україні в контексті європеїзації. Наголошено, що практичний досвід функціонування органів влади свідчить про те, що держава є міцною і стабільною при існуванні багатьох чинників, одним з яких, і надзвичайно важливим, виступає дієва та ефективна система органів управління. Зауважено, що цивілізоване світове співтовариство не один десяток років апробувало для себе найбільш придатну систему органів управління, ставлячи в її основу дієвість та ефективність державної служби, спрямовану на забезпечення якнайкращих умов для проживання власного населення, гарантування та забезпечення основоположних прав і свобод людини та громадянина.

Констатовано, що за сьогоднішніх непростих умов розвитку українського суспільства, коли в положенні ризику і неймовірних загроз стоїть існування держави, виникає актуальна потреба в особливому науковому пошуку в управлінській владній сфері, що зумовлено багатьма чинниками. Передусім, це стосується цілеспрямованого поступу нашої держави у цивілізований європейський простір, а це означає, що у цьому контексті варто і доцільно аналізувати



європейський досвід функціонування органів управління, їх функції, засади організації та діяльності, компетенцію, повноваження тощо.

Підкреслено, що значна кількість держав цивілізовано світу практично завершили впровадження передових технологій, що дозволити налагодити дієву та ефективну систему органів управління в державній службі, підвищити професіоналізм державних службовців та їхню відповідальність не лише перед керівником, але й, передусім, перед людиною, за дії і рішення, які ними приймаються та вчиняються. Зроблено висновок про те, що Україна значною мірою слідує передовому досвіду зарубіжних країн, зокрема європейських, що дозволило прийняти низку законодавчих актів, які дали змогу, до певної міри, забезпечити прозорість і відкритість у діяльності державних службовців та запобігти проявам корупції.

Ключові слова: органи управління, система органів управління, державна служба, людиноцентризм, сервісна держава, зарубіжний досвід, професіоналізм державного службовця.

Petkov S. V., Bortniak V. A., Bortniak K. V. Civil service in Ukraine: directions of development in the context of europeanisation

The article is devoted to the study of the development directions of the civil service in Ukraine in the context of Europeanization. It is emphasized that the practical experience of the functioning of the authorities shows that the state is strong and stable in the presence of many factors, one of which, and extremely important, is an effective and efficient system of administrative bodies. It is noted that the civilized world community has been testing the most suitable system of governing bodies for more than a dozen years, basing it on the effectiveness and efficiency of public service, aimed at ensuring the best possible conditions for the living of its own population, guaranteeing and ensuring the fundamental rights and freedoms of a person and a citizen.

It has been established that under today's difficult conditions of the development of Ukrainian society, when the existence of the state is in a position of risk and incredible threats, there is an urgent need for a special scientific search in the management and power sphere, which is caused by many factors. First of all, this concerns the purposeful progress of our state into the civilized European space, which means that in this context it is worthwhile and expedient to analyze the European experience of the functioning of governing bodies, their functions, principles of organization and activity, competence, powers, etc.

It is emphasized that a significant number of states in the civilized world have practically completed the implementation of advanced technologies, which will allow establishing an effective and efficient system of management bodies in the public service, increasing the professionalism of civil servants and their responsibility not only to the head, but also, above all, to the person, for actions and decisions made and implemented by them. It was concluded that Ukraine largely follows the best practices of foreign countries, in particular European ones, which made it possible to adopt a number of legislative acts that made it possible, to a certain extent, to ensure transparency and openness in the activities of public officials and prevent manifestations of corruption.

Key words: management bodies, system of management bodies, public service, people-centeredness, service state, foreign experience, professionalism of a civil servant.

Постановка проблеми. Практичний досвід функціонування органів влади доводить, що держава є міцною і стабільною при існуванні багатьох чинників, одним з них, і доволі важливим, виступає дієва та ефективна система органів управління. Цивілізоване світове



співтовариство не один десяток років апробувало для себе найбільш придатну систему органів управління, ставлячи в її основу дієвість та ефективність державної служби, спрямовану на забезпечення якнайкращих умов для проживання власного населення, гарантування та забезпечення основоположних прав і свобод людини та громадянина.

За сьогоdnішніх непростих умов розвитку українського суспільства, коли в положенні ризику стоїть існування держави, виникає актуальна потреба в особливому науковому пошуку в управлінській владній сфері, що зумовлено багатьма чинниками. Передусім, це стосується цілеспрямованого поступу нашої держави у цивілізований європейський простір, а це означає, що у цьому контексті варто і доцільно аналізувати європейський досвід функціонування органів управління, їх функції, засади організації та діяльності, компетенцію, повноваження тощо. Все це актуалізує проведення наукових досліджень, які дають розуміння ефективності управлінської системи в Україні, професіоналізму державних службовців та доцільності запозичення зарубіжного досвіду для її удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання ефективності діяльності органів управління, державної служби, особливості їх функціонування були предметом наукового пошуку багатьох українських вчених, з-поміж них варто назвати праці В. Авер'янова [1], А. Борка [2], О. Дніпрова [3, с. 179–183], І. Жаровської [4, с. 3–5], О. Совгирі [5], Ю. Ковбасюка, К. Ващенко, Ю. Сурміна [6], В. Криворучко [7, с. 95–99], І. Стахури [8, с. 165–169], І. Хомишин [9] та багатьох інших.

Метою статті є дослідження напрямів розвитку державної служби в Україні в контексті європеїзації, що відбувається у складних умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Для того аби українська держава в надскладних умовах, яких вона сьогодні перебуває, змогла вистояти перед навалюю ворога та відстояти свій суверенітет і незалежність особливі зусилля окрім оборонної сфери мають бути звернуті на систему органів управління, що нині мають діяти як один згуртований механізм. Це, насамперед, стосується усіх державних службовців, котрі реалізують у практичній площині ті пріоритети щодо побудови України як правової, демократичної та соціальної держави, де права і свободи людини є не лише декларативно найвищою цінністю, але й знаходять свою практичну реалізацію.

У цьому контексті видаються слушними судження А. Гришук, яка зауважує, що для реалізації демократичного розвитку, побудови правової держави в умовах сьогодення Україна має бути як ніколи консолідованою, і це дозволить їй досягти намічених цілей. Вчена вважає, що лише такий поступ, який спрямований на адаптацію державного управління з тими стандартами, що вже досягнуті у цій сфері європейським співтовариством, а саме піднесення принципів верховенства права, законності, прав людини та її основоположних свобод на вершину усієї «бюрократичної машини» стане ключем для побудови ефективного державного управління та відновить довіру до органів влади, зокрема державних службовців. Саме державні службовці мають зреалізувати такі принципи демократичного суспільства і проявити свої найкращі професійні якості. Водночас, система органів державного управління має отримати від професійних дій державних службовців новий підхід до організації усіх вертикалі виконавчої влади, як такої, що є вагомим чинником і рушійною силою розвитку держави у напрямі цивілізованого демократичного світу [10, с. 4].

Діяльність органів управління у сфері державної служби є надзвичайно складним інститутом. В сьогоdnішніх умовах, коли відбувається значна кількість трансформаційних процесів у цій царині, позитивний досвід сталих демократій свідчить про потребу відкритості та прозорості у діяльності органів управління, адже саме це є основоположним началом для реалізації низки інших принципів, що започатковують діяльність державних службовців.

Як зауважує, Т. П. Мельничук, професійна (публічна, державна, цивільна тощо) служба має глибоке коріння, яке сягає історичну площину. Нині ж послугами державних службовців, які працюють на професійній основі користуються в усіх державах, незалежно від того, якою формою правління, державним устроєм чи політичним режимом вони характеризуються. При цьому дослідниця наголошує на тому, що запозичення позитивного досвіду



розвитку і регулювання професійних основ здійснення публічної служби в європейських державах для впровадження у законодавство України є надзвичайно важливим і необхідним завданням [11, с. 81].

У цьому контексті цікавим є досвід Франції, де в категорію державних (публічних) службовців фактично входять всі особи, які отримують заробітну плату з державного бюджету. Однак, законодавство відносить до них лише тих, хто набув особливого статусу та пов'язані з ним права і обов'язки. Натомість, до такої категорії осіб у Франції не відносяться військові та судді. Окремо необхідно звернути увагу на те, що існує поділ державних службовців на політичних призначенців і професійних чиновників.

Основоположні принципи державної служби Італії закладені у Конституції. Зокрема, в ній передбачено що державні службовці працюють виключно в інтересах нації і заміщення посад має відбуватись виключно на конкурсній основі.

У контексті нашого дослідження варто звернути увагу на думки Л. С. Мосори. Вчений акцентує, що міжнародні експерти зауважують позитивну тенденцію у проведенні адміністративної реформи, яка відбулась у Польщі. Зокрема, науковцем звернуто увагу на достатній рівень незалежності органів державної влади від втручання політичних сил чи міні політичної ситуації в державі [12].

Натомість, Закон України «Про Державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII визначив, що таке державна служба і державний службовець, а саме: «1. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [13], та відповідно: «2. Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [13].

Аналізуючи стан законодавчого забезпечення діяльності органів виконавчої влади як головного управлінського сегмента Л. М. Івашова та Л. І. Бондаренко, констатують прийняття значної кількості законів, постанов, документів стратегічного характеру, в яких визначалися реформаторські заходи і плани їх здійснення. Виникли багатокомпонентні організаційні форми структур органів виконавчої влади. Здійснена низка заходів з формування політики і нормативно-правового регулювання функцій державних службовців, контролю і нагляду за здійсненням їх діяльності, стандартизації та регламентації виконавчих функцій, їх оптимізації й розподілу між виконавцями. Також, здійснювались заходи щодо упорядкування чисельного складу посадовців, їх взаємодії і перетворення міністерств на потужні аналітичні центри тощо. Але до цього часу, з різних причин, так і не створені організаційно досконалі органи виконавчої влади і управлінський механізм їх функціонування, які б мали чіткий розподіл повноважень, відповідальності й оптимальну чисельність працюючих, зорієнтованих на повне задоволення потреб суспільства [14, с. 30].

Водночас, Л. М. Івашова та Л. І. Бондаренко дійшли висновку, що у період військового часу та у післявоєнний період питання організаційної досконалості побудови і діяльності органів виконавчої влади набувають особливої значимості. Сьогодні ці питання є дискусійними, проте це не робить їх менш важливими в сучасному дуже динамічному світі. Від обґрунтованості, швидкості й якості дій у напрямі досягнення організаційної досконалості



залежить стан і якість відродження й функціонування соціально-економічних, технологічних, інституційних та інших систем країни, що порушені як внутрішніми соціально-економічними та політичними чинниками – корупцією, тіньовою економікою й «гібридизацією влади», так і результатами руйнацій внаслідок війни з росією [14, с. 30].

Висновки та пропозиції дослідження. Узагальнюючи викладене вище можемо констатувати, що Україна, на шляху до євроінтеграції зробила багато для того аби якомога більше почерпнути позитивного досвіду європейських і світових демократичних держав, який вони виробили у сфері державної служби та функціонування системи органів управління. На основі цього наша держава прийняла низку законодавчих актів, де закріпила загальні засади, вимоги до державних службовців, порядок їх призначення на посади та звільнення з посад державної служби. Окремо, у законах України визначено систему органів управління, принципи її побудови та інші засадничі питання. Однак, аналізуючи окремі питання європейського досвіду в досліджуваній сфері варто зауважити, що остаточним процес адаптації вважати ще зарано.

Практичний досвід європейських держав свідчить, що Україні доречно поглянути на такі питання як:

- професійний кадровий підбір державних службовців на посади державної служби та високі вимоги до таких осіб;
- створення чіткої і дієвої системи протидії корупції, а також ефективної системи відповідальності за порушення у сфері державної служби;
- перспективи розвитку державної служби в Україні на основі чітко визначених напрямів, що охоплюються тією чи іншою сферою, не розпорошення та створення громіздкої системи, що заважає мобільності і охоплюваності сфер управління.

Список використаних джерел:

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
2. Борко А. Л. Поняття державної влади як основи в розумінні судової влади. URL: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_5/PB-5/PB-5_4.pdf.
3. Дніпров О. С. Регламентация управлінської діяльності органів виконавчої влади: сутність поняття. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія Економічна. Серія Юридична*. 2018. Вип. 19. С. 179–183.
4. Жаровська І. М. Політико-правовий аналіз меж здійснення державної влади як один із факторів стабільності держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. Вип. 2. С. 3–5.
5. Совгіря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. 464 с.
6. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
7. Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 95–99.
8. Стахура І. Б. Управлінські рішення в органах виконавчої влади. *Митна справа*. 2014. № 2(2.1). С. 165–169.
9. Хомишин І., Грицак З. Поняття, елементи та особливості правового статусу державного службовця. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2022. № 1 (33).; Хомишин І. Ю. Публічна служба в умовах війни. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. С. 308–312. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/58.pdf>
10. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с.
11. Мельничук Т. П. Принцип професіоналізму під час здійснення публічної служби в європейських державах. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 8. С. 80–84.
12. Мосора Л. С. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?n=3&y=2018>
13. Про Державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
14. Івашова Л. М., Бондаренко Л. І. Аналіз стану інституційної реформи державного управління й її наслідків за змістовно-функціональним та організаційним критеріями. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2023. № 1 (36). С. 29–41.

