

**МІНІСТЕРСТВО НАУКИ І ОСВІТИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ФЕДОРЕНКО МАКСИМ ВЛАДИСЛАВОВИЧ

УДК 342.98.35.08

**ДИСЕРТАЦІЯ
СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩІ: ПОРІВНЯЛЬНО-
ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

081 – Право

Галузь знань – право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Федоренко М.В.

Науковий керівник

Кандидат юридичних наук, доцент

Добрянська Н.В.

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Федоренко М.В. Система управління у сфері державної служби в Україні та Республіці Польщі: порівняльно-правові аспекти – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, м. Київ, 2024.

Дисертацію присвячено проведенню комплексного науково-правового порівняльного дослідження генезису, еволюції та сучасного стану системи управління державною (цивільною) службою в Україні та Польщі для подальшого удосконалення системи управління державною службою з метою її адаптації до стандартів Європейського Союзу шляхом запозичення досвіду Республіки Польщі.

Підчас проведення дисертаційного дослідження було з'ясовано сутність і зміст категорії «система управління державною службою»; визначено методологію та основні методи дослідження системи управління державною службою; розкрито генезис і еволюцію систем управління державною службою в Україні та Польщі, а також обґрунтовано авторську періодизацію становлення цих систем із найдавніших часів до сьогодення; проведено порівняльно-правовий аналіз законодавства України та Республіки Польщі, що регулює правовідносини, які виникають у процесі діяльності системи управління державною (цивільною) службою; досліджено завдання, функції та структуру системи управління державною службою в Україні; проаналізовано внутрішню побудову, функції та повноваження системи органів управління цивільною службою в Республіці Польщі; виявлено основні організаційно-функціональні зміни в системі управління державною службою в Україні та системі управління цивільною службою в Республіці Польщі в процесі реформування державної служби; визначено шляхи і

напрями подальшого реформування системи органів управління в сфері державної служби в Україні з урахуванням досвіду Республіки Польщі та європейських стандартів; обґрунтовано необхідність удосконалення організаційно-правових засад формування кадрового забезпечення системи управління державною службою в Україні.

За результатами дослідження було запропоновано: визначення поняття та змісту категорії «система управління державною службою», під якою слід розуміти діяльність з теоретичного та практичного визначення напрямків функціонування та розвитку всіх складових інституту державної служби з метою забезпечення інтересів суспільства та держави, що здійснюється визначеним колом суб'єктів на основі принципів гласності, законності, ієрархічності, уніфікованості стандартів, стабільності та безперервності; З огляду на подвійний характер змісту управління державною службою аргументовано доцільність розгляду даного питання в двох аспектах: як систему управління елементами державної служби, таким чином державна служба виступає в ролі об'єкта управління, або як складову механізму держави, як систему суб'єктів, що безпосередньо здійснюють або організовують здійснення функцій держави.

Обґрунтовано визначення змісту державної служби як сфери професійної діяльності державних службовців, що у своїй сукупності складають складну систему інститутів, що реалізують основні функції та завдання держави з метою забезпечення інтересів суспільства і потребують чіткого правового регулювання та запропоновано класифікації правовідносин управління державною службою на: а) загальнодержавні та територіальні; б) галузеві та міжгалузеві; в) відносинами координації або субординації.

Доведено відсутність чітких меж класифікації учасників державно-управлінських відносин на суб'єктів та об'єктів управління державною службою. Під суб'єктом управління державною службою пропонуємо

розглядати систему державних органів та недержавних організацій, а також посадових осіб, наділених владними повноваженнями щодо втілення власної волі у формі рішень та розпоряджень, обов'язкових до виконання, діяльність яких спрямована на забезпечення ефективного функціонування державної служби. Об'єкт управління державною службою – це підпорядкована волі суб'єкта управління державною службою система державних органів, державних підприємств, установ та організацій, посадових та службових осіб, керування якою здійснюється з метою ефективного виконання об'єктом завдань державної служби. Таким чином службова особа може одночасно бути об'єктом управління головного органу та суб'єктом управління підпорядкованого органу, що свідчить про відсутність чітких меж класифікації учасників державно-управлінських відносин на суб'єктів та об'єктів управління державною службою.

Запропоновано під методологією наукового дослідження розуміти систему взаємозумовлених світоглядних методологічних цінностей і принципів, які дозволяють найбільш повно та комплексно розкрити сутність, зміст, генезис і перспективи подальшого розвитку та вдосконалення системи і структури (інституцій) управління державною службою в Україні та Республіці Польщі, а також обґрунтовано пропозиції щодо використання правотворчого та правозастосовного досвіду Республіки Польщі щодо творення системи управління цивільною службою в Україні. Аргументовано визнання основними методами дослідження систем управління державною (цивільною) службою України та Республіки Польщі: історично-правового і порівняльного (компаративіського), а також необхідність застосування системного, структурно-функціонального, формально-догматичного методів, методу правового моделювання та прогнозування.

Розкрито генезис і еволюцію системи управління державною службою в Україні та Республіці Польщі та зроблено синхронізацію періодизації

становлення систем управління державною службою в обох країнах, а також сформовано авторську періодизацію становлення цих систем із найдавніших часів до сьогодення.

Проведено порівняльно-правовий аналіз законодавства України та Республіки Польщі, що регулює правовідносини, які виникають у процесі діяльності системи управління державною (цивільною) службою. За результатами яких встановлено, що національне законодавство, яке регулює правовідносини у сфері державної (цивільної) служби обох країн налічує розгалужену систему законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Водночас у обох країнах відсутній єдиний уніфікований нормативно-правовий акт, який би сприяв правовій визначеності регулювання даної сфери суспільних відносин.

Визначено та охарактеризовано складові системи управління державною службою в Україні, до якої входять законодавчо визначені та ієрархічно упорядковані суб'єкти державного управління із загальною (Кабінет Міністрів України) та спеціальною (центральною виконавчою влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом) компетенцією, а також навчальні заклади і наукові установи, що мають свою власну систему унормованих і взаємообумовлених функцій і повноважень, які забезпечують формування, оновлення та функціонування корпусу державних службовців в Україні. Обґрунтовано необхідність удосконалення організаційно-правових засад формування кадрового забезпечення системи управління державною службою шляхом утвердження централізованої або децентралізованої, з широким залученням неурядових організацій, системи професійного навчання державних службовців.

Здійснено системний аналіз внутрішньої побудови, функції та повноваження системи органів управління цивільною службою в Республіці Польщі, що була створена у 1998 році поряд із публічною службою в органах місцевого самоврядування та військовою й парамілітарною службою. Досліджено порядок формування збалансованої системи державної кадрової політики і управління державною службою, що загалом сприяло інтеграції Польщі до єдиного європейського адміністративного простору.

Проведено комплексне дослідження основних організаційно-функціональних змін в системі управління державною службою в Україні та системі управління цивільною службою в Республіці Польщі. Узагальнено основні шляхами і напрями подальшого реформування системи управління в сфері державної служби в Україні з метою її адаптації до стандартів Європейського Союзу шляхом запозичення досвіду Республіки Польщі. Сформовано практичні рекомендації щодо визначення напрямів подальшого реформування системи органів управління в сфері державної служби в Україні з урахуванням досвіду Республіки Польщі в умовах посилення інтеграції вітчизняної моделі державної служби і механізмів управління в цій сфері до стандартів єдиного адміністративного простору в межах реалізації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом.

Ключові слова: державна служба, цивільна служба, система управління, система управління державною (цивільною) службою, генезис та еволюція управління державною (цивільною) службою, завдання та функції державної (цивільної) служби, система законодавства, правове регулювання державної (цивільної) служби, Національне агентство України з питань державної служби, керівник державної служби, служба управління персоналом, Голова Цивільної Служби Польщі, Національна школа адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського.

SUMMARY

Fedorenko M.V. Management system in the field of public service in Ukraine and the Republic of Poland: comparative legal aspects – qualification scientific work in the form of a manuscript.

Doctoral thesis for the degree of Doctor of Philosophy in the field of study 08 "Law", specialisation 081 "Law". – Vernadsky-Taurida National University, Kyiv, 2024.

The dissertation is devoted to a comprehensive scientific and legal comparative study of the genesis, development and current state of the public service management system in Ukraine and Poland with a view to further improving the public service management system in order to adapt it to the standards of the European Union by adopting the experience of the Republic of Poland.

During the research of the doctoral thesis the author clarified the essence and content of the category "public administration system"; defined the methodology and the main methods of research of the public administration system; revealed the origin and development of the public administration systems in Ukraine and Poland and substantiated the author's periodisation of the formation of these systems from antiquity to the present; carried out a comparative legal analysis of the legislation of Ukraine and the Republic of Poland regulating legal relations arising in the course of activity of the public administration.

Based on the results of the study, the following was proposed: to define the concept and content of the category "public service management system", which should be understood as an activity aimed at theoretical and practical determination of the directions of functioning and development of all components of the public service institution with a view to ensuring the interests of society and the state, carried out by a certain number of subjects on the basis of the principles of

transparency, legality, hierarchy, uniform standards, stability and continuity; Given the dual nature of the content of management, where

The author substantiates the definition of the content of the civil service as a sphere of professional activity of civil servants, which together constitute a complex system of institutions that implement the main functions and tasks of the State in order to ensure the interests of society and require a clear legal regulation, and proposes a classification of the legal relations of civil service management into: a) national and territorial; b) sectoral and intersectoral; c) relations of coordination or subordination.

The author proves that there are no clear boundaries for classifying participants of public administration relations into subjects and objects of public administration management. The author suggests that the subject of public administration management should be understood as a system of state bodies and non-governmental organisations, as well as officials with the authority to implement their own will in the form of binding decisions and orders, whose activities are aimed at ensuring the effective functioning of public administration. The subject of public administration is a system of state bodies, state enterprises, institutions and organisations, officials and employees who are subject to the will of the subject of public administration and who are managed for the purpose of the effective performance of public administration tasks by the subject. Thus, an official may at the same time be an object of management of the main body and a subject of management of a subordinate body, which indicates the absence of clear boundaries for classifying participants in public administration relations into subjects and objects of public administration management.

The author suggests that the methodology of scientific research should be understood as a system of interrelated worldview-methodological values and principles, which allow to reveal the essence, content, genesis and prospects for further development and improvement of systems and structures (institutions) of

public service management in Ukraine and Poland in the most complete and comprehensive manner, and also to substantiate proposals for using the legislative and law enforcement experience of the Republic of Poland in relation to the creation of a public service management system in Ukraine. The author argues that the main methods of studying the public service management systems of Ukraine and the Republic of Poland are the historical and legal and comparative (comparative) methods, and that it is necessary to apply the systemic, structural and functional, formal and dogmatic, and the method of legal modelling and forecasting.

The author reveals the genesis and development of public administration management systems in Ukraine and the Republic of Poland, synchronises the periodisation of the formation of public administration management systems in both countries, and also forms the author's own periodisation of the formation of these systems from antiquity to the present.

A comparative legal analysis of the legislation of Ukraine and the Republic of Poland regulating legal relations arising in the course of operation of the public (civil) service management system is carried out. The results of this analysis show that the national legislation regulating legal relations in the field of public service in both countries has a complex system of legislative and subordinate legal acts. At the same time, both countries lack a single unified legal act that would contribute to legal certainty in the regulation of this area of public relations.

The author identifies and characterises the components of the civil service management system in Ukraine, which includes legally defined and hierarchically organised public administration bodies with general (the Cabinet of Ministers of Ukraine) and special (the central executive body ensuring the formation and implementation of state policy in the field of the civil service; the Commission on the Senior Civil Service and the relevant competition commissions; civil service managers; personnel management services) competence, as well as educational and

research institutions. Justification of the need to improve the organisational and legal framework for the formation of the staff of the civil service management system through the establishment of a centralised or decentralised civil service management system.

The author substantiates the need to improve the organisational and legal framework for staffing the civil service management system by establishing a centralised or decentralised system of professional training for civil servants, with the broad involvement of non-governmental organisations.

A systematic analysis of the internal structure, functions and powers of the system of civil service management bodies in the Republic of Poland was carried out, which revealed the creation of a new "civil service" in 1998, along with the public service in local self-government bodies and military and paramilitary service, as well as the formation of a balanced system of state personnel policy and civil service management, which generally contributed to Poland's integration into the single European administrative space and eventually to its becoming an EU member state in 2004.

A comprehensive study of the main organisational and functional changes in the system of public service management in Ukraine and the system of public service management in the Republic of Poland in the process of public service reform was carried out, which allowed to summarise the main ways and directions of further reform of the system of public service management in Ukraine with a view to its adaptation to the standards of the European Union, using the experience of the Republic of Poland, and to formulate practical recommendations for determining the directions of further reform of the system.

Keywords: civil service, public service, management system, management system of the state (civil) service, genesis and development of management of the state (civil) service, tasks and functions of the state (civil) service, system of legislation, legal regulation of the state (civil) service, National Agency of Ukraine

on Civil Service, head of the civil service, personnel management service, head of the civil service of Poland, Lech Kaczynski National School of Public Administration, President of the Republic of Poland.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких відображено основні наукові результати дисертації

Фахові наукові видання України

1. Федоренко В.Л. Федоренко М.В. Системи управління державною службою в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект. *Вісник Луганського держ. університету внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2020. № 3 (91). С. 205-217.

2. Федоренко М. Утвердження, розвиток та основні напрямки удосконалення систем управління державною службою в Україні та Республіці Польща. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*, 2020. № 4(92). С. 245-257.

3. Федоренко М.В. Генезис системи управління державною (публічною) службою в Україні та Республіці Польща: адміністративно-правові аспекти *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 2(14). С. 169-190.

4. Федоренко М.В. Утвердження шляхти та козацтва, як предтечі державної служби в Україні та Польщі, з кін. XV ст. – до Люблінської унії 1569 року. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 4(16). С. 118-134.

5. Федоренко М.В. Особливості застосування історично-правового та компаративістського методів при дослідженні систем управління державною службою в Україні та Польщі. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*, 2020. № 4(92). С.49-60.

6. Ляшко О.О., Федоренко М.В. Правові аспекти формування козацтва, козацької держави та основ публічної служби на українських землях у кінці XV ст. – XVI ст. *Наукові інновації та передові технології* (серія «Державне управління», серія «Право» і ін.). 2021. № 2(2). С. 86-100.

Закордонні видання

7. Федоренко М. Основні тенденції розвитку системи управління державною (цивільною) службою в Україні та в Польщі в XXI ст. // *Věda a perspektivy*. 2021. № 2. 2021. pp. 82-92.

SCOPUS

8. Fedorenko V., Fedorenko M. Russia's Military Invasion of Ukraine in 2022: Aim, Reasons, and Implications. *Krytyka Prawa, Niezależne studia nad prawem*. tom 14, nr 1/2022. S. 7-42.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Fedorenko M.V. New challenges to ensure the human right to equal access to public service in conditions against the Covid-2019 coronavirus pandemic. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали X Міжнародної наук.-практ. конференції, м. Київ; Варна, 07 червня 2021 р. / за ред. Є.О. Романенка, І.В. Жукової. Київ; Варна: ФОП КАНДИБА Т.П., 2021. С. 64-66.*

10. Федоренко М.В. Спеціальні навчальні заклади (тренінгові центри) у системі управління державною службою в Україні та за кордоном: адміністративно-правовий аспект. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ; Лісабон, 07 серпня 2021 р. / за ред. Є.О. Романенка, І.В. Жукової. Київ; Лісабон: ФОП КАНДИБА Т.П., 2021. С. 54-60.*

11. Pliashko O.O., Fedorenko M.V. Historicism as a Worldview methodological principle state and legal research. *Сучасні аспекти модернізації*

науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ; Валлетта, 07 жовтня 2021 р. За ред. Є.О. Романенка, І.В. Жукової. Київ; Валлетта: ГО «ВАДНД», 2021. С. 18-24.

12. Fedorenko M.V. Ensuring the human right to equal access to public service in Ukraine and Poland in the conditions against the Covid-19 *Coronavirus Pandemic Powszechny system ochrony praw człowieka w czasie wyzwań pandemicznych*. Red. J. Jaskiernia, K. Spryszak. T. 2. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2022. S. 250-270.

13. Федоренко М.В. Історичний метод в системі методології дослідження системи управління державною службою: витoki, генезис, перспективи. *Актуальні проблеми правової науки: матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу* (м. Запоріжжя, 1-2 жовтня 2021 р.). За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2021. С. 327-329.

14. Добрянська Н.В., Федоренко М.В. Особливості формування методології дослідження державної служби у державно-правовій і поліцейській науці в ХІХ ст. – на поч. ХХ ст. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали ХVІІ Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ; Ларнака, 07 січня 2022 р. За ред. Є.О. Романенка, І.В. Жукової. Київ; Ларнака: ГО «ВАДНД», 2022. С. 40-48.*

15. Федоренко М.В. Щодо особливостей гарантування права людини на рівний доступ до державної (цивільної) служби в Україні та Польщі під час пандемії коронавірусу COVID-19. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матер. ХVІІІ Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ; Тарту, 07 лютого 2022 р. / за ред. Є.О. Романенка, І.В. Жукової. Київ; Тарту: ГО «ВАДНД», 2022. С. 84-89.*

16. Добрянська Н.В., Федоренко М.В. Щодо витоків формування правових і соціальних основ державної (публічної) служби в Україні та Польщі в ІХ-ХV ст.ст. *«Особливості регулювання приватно-правових*

*відносин в умовах воєнного стану в Україні в умовах воєнного стану», НАВС.
2022. С.185-188.*

ЗМІСТ

ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ	30
1.1. Поняття та зміст системи управління державною службою	30
1.2. Методологія та методика дослідження системи управління державною службою	42
1.3. Генезис і еволюціонування систем управління державною (цивільною) службою в Україні та Польщі	62
<i>Висновки до Розділу 1</i>	79
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ (ЦИВІЛЬНОЮ) СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩІ	84
2.1. Законодавство про органи управління державною (цивільною) службою в Україні та Республіці Польщі	84
2.2. Завдання, функції та структура системи управління державною службою в Україні	98
2.3. Внутрішня побудова, функції та повноваження системи управління цивільною службою в Республіці Польщі	108
<i>Висновки до Розділу 2</i>	124
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ І ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩІ	128
3.1. Основні тенденції розвитку та удосконалення системи	128

управління державною (цивільною) службою в Україні та Республіці Польща	
3.2. Перспективи імплементації польського досвіду функціонування системи управління цивільною службою в Україні	145
3.3. Розвиток спеціальних навчальних закладів з підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців у системі органів управління державною службою в Україні	151
<i>Висновки до Розділу 3</i>	159
ВИСНОВКИ	163
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	173
ДОДАТКИ	192

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Розвиток України як успішної європейської держави залежить насамперед від успіхів реформування публічного управління та публічної служби у трансформаційний період. Саме професійний і добросовісний корпус державних службовців покликаний стати провідником прогресивних змін у суспільстві та державі. При цьому, загалом позитивна реформа державної служби (розмежування політичних і адміністративних посад; запровадження конкурсів на всі вакантні посади державної служби, утвердження інституту державних секретарів тощо), проведена в Україні в 2015-2019 роках потребує переосмислення та визначення нових цілей і пріоритетів свого подальшого розвитку. Зокрема, у частині удосконалення механізмів організації та діяльності системи управління державною службою в Україні, з метою її адаптації до стандартів Європейського Союзу, у тому числі і шляхом запозичення досвіду Республіки Польщі.

Ефективна система управління державною службою залежить, зокрема, і від реалізації єдиної державної політики щодо кадрового забезпечення, професійного рівня державних службовців, їх підготовки, здатності та ініціативності до захисту прав та свобод громадян, а також усвідомлення власної відповідальності за виконання посадових обов'язків.

Ці та інші питання організації та функціонування системи управління державною службою в Україні потребують вирішення з урахуванням відповідних наукових напрацювань і зарубіжного досвіду. Враховуючи європейський вибір України та отримання статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу виникла необхідність адаптації національного законодавства, що регулює діяльність основних інститутів держави до

європейських стандартів. Діюча система управління державною службою теж потребує відповідних змін. З метою визначення ефективних механізмів удосконалення побудови та функціонування вітчизняної системи управління державною службою з метою приведення її у відповідність до стандартів Європейського Союзу корисним буде врахування правотворчого та правозастосовного досвіду Республіки Польщі щодо створення системи управління цивільною службою, що обумовлює актуальність проведення комплексного теоретико-правового порівняльного аналізу системи управління державною службою в Україні та цивільною службою в Республіці Польщі.

Теоретичною основою дисертаційного дослідження стали праці українських та зарубіжних науковців, у тому числі і польських об'єктом дослідження яких були як різні аспекти правового регулювання та функціонування державної служби, так і окремі питання управління державною службою зокрема. Окремі питання управління державною службою були об'єктом дослідження вітчизняних науковців у галузі права В. Авер'янова, М. Білинської, Д. Балуха, Ю. Битяка, Л. Білої-Тіунової, В. Бортняка, О. Васильєва, Р. Войтович, В. Гаращука, А. Гаркуші, А. Грищука, Н. Добрянської, С. Дубенка, О. Кравченка, Т. Коломоець, В. Колпакова, Н. Нижник, Д. Неліпи, А. Малюги, О. Олійника, Н. Панової, Л. Пашко, Т. Плетньова, В. Теремецького, С. Федчишина і ін.. Порівняльно-правовим дослідженням інституту державної служби в Україні та у державах-учасницях Європейського Союзу присвячені наукові роботи М. Денисова, Д. Красівського, Л. Мосора, К. Проскуракова і ін.

Серед польських учених, які досліджували питання державної служби, зокрема є: Д. Боссаерт і Х. Деммке, Гамберс Я., Б. Кудрицька, Б. Пшивора, Філіпек Я. і ін.

Разом з тим, проблематика побудови і функціонування системи управління державною службою в Україні, з урахуванням сучасного досвіду формування цивільної служби у Республіці Польщі, в контексті новітніх трансформаційних процесів, залишається малодослідженою й заслуговує на подальшу наукову розробку.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана відповідно до тематики досліджень Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні вченої ради Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського від 22 квітня 2021 протокол № 8.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є порівняльний аналіз теоретико-правових основ управління державною (цивільною) службою України та Республіки Польщі для подальшого визначення ефективних механізмів удосконалення побудови та функціонування вітчизняної системи управління державною службою з метою її адаптації до стандартів Європейського Союзу шляхом запозичення досвіду Республіки Польща

Для реалізації поставленої мети визначені наступні завдання:

- з'ясувати сутність і зміст категорії «система управління державною службою»;
- визначити методологію та основні методи дослідження системи управління державною службою;
- розкрити генезис і еволюцію систем управління державною службою в Україні та Польщі, а також обґрунтувати авторську періодизацію становлення цих систем із найдавніших часів до сьогодення;

- провести порівняльно-правовий аналіз законодавства України та Республіки Польщі, що регулює правовідносини, які виникають у процесі діяльності системи управління державною (цивільною) службою;
- дослідити завдання, функції та структуру системи управління державною службою в Україні;
- проаналізувати внутрішню побудову, функції та повноваження системи органів управління цивільною службою в Республіці Польщі;
- виявити основні організаційно-функціональні зміни в системі управління державною службою в Україні та системі управління цивільною службою в Республіці Польщі в процесі реформування державної служби;
- визначити шляхи і напрями подальшого реформування системи органів управління в сфері державної служби в Україні з урахуванням досвіду Республіки Польща та європейських стандартів;
- обґрунтувати необхідність удосконалення організаційно-правових засад формування кадрового забезпечення системи управління державною службою в Україні.

Об'єктом дослідження є правовідносини у сфері становлення та функціонування державної служби в Україні та цивільної служби у Республіці Польщі.

Предмет дослідження – порівняльно-правові аспекти системи управління у сфері державної служби в Україні та Республіці Польщі.

Методи дослідження. У процесі дослідження було застосовано систему філософських, загальнонаукових і спеціальних методів, які дозволили об'єктивно та комплексно дослідити систему управління державною службою в Україні, враховуючи динаміку її генезису, а також порівняти її з системою управління цивільною службою в Республіці Польщі.

Історично-правовий і порівняльний (компаративіський) методи є ключовими методами комплексного дослідження системи управління державною (цивільною) службою в Україні та Республіці Польщі. Їх застосування дозволяє виявити витoki і еволюціонування інституту державної (цивільної) служби за часів формування та відродження національної державності, а також у часи перебування наших держав у склад Російської та Австро-Угорської імперій, у складі колишнього СРСР та у складі так званого «соціалістичного табору» й за часів проголошення та відновлення державного суверенітету.

Дослідження функціонування адміністративно-правових систем, їх внутрішню побудову та статус її складових елементів (суб'єктів, інституцій) потребувало застосування системного, структурно-функціонального, формально-догматичного методів, а також методу правового моделювання та прогнозування.

Системний метод сприяв дослідженню складної системи управління державною (цивільною) службою як складової інституту державної служби в контексті адміністративно-правового виміру.

Структурно-функціональний метод дозволив дослідити складну систему і внутрішню структуру органів управління державною (цивільною) службою.

За допомогою формально-догматичного методу було проведено аналіз та групування діючих нормативно правових актів, що регулюють об'єкт дослідження.

Застосування прогностичного методу дало змогу виявити тенденції подальшого розвитку системи органів управління державною службою в Україні та запропонувати механізми їх вдосконалення.

Інформаційною й емпіричною базою дослідження були нормативно-правові акти України та Республіки Польщі; монографічні дослідження

вітчизняних і зарубіжних вчених; аналітичні, статистичні та соціологічні дані; актуальна інформація періодичних та інформаційних видань, у тому числі ресурси глобальної мережі «Інтернет», які стосуються систем управління державною службою в Україні та цивільною службою в Республіці Польщі.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є комплексним порівняльно-правовим дослідженням генезису, еволюції та сучасного стану системи управління державною (цивільною) службою в Україні та Польщі для подальшого удосконалення системи управління державною службою з метою її адаптації до стандартів Європейського Союзу шляхом запозичення досвіду Республіки Польща

За результатами дослідження було сформовано ряд концептуальних і практичних положень, що відзначаються новизною та мають практичне значення, зокрема:

уперше:

- зроблено синхронізацію періодизації становлення систем управління державною службою в Україні та Республіці Польщі, розкрито генезис і еволюцію систем управління державною службою в Україні та Республіці Польщі, а також обґрунтовано авторську періодизацію становлення цих систем із найдавніших часів до сьогодення;

- запропоновано класифікації правовідносин управління державною службою на: а) загальнодержавні та територіальні; б) галузеві та міжгалузеві; в) відносинами координації або субординації.

- здійснено комплексне дослідження основних організаційно-функціональних змін в системі управління державною службою в Україні та системі управління цивільною службою в Республіці Польщі в процесі реформування державної служби;

- узагальнено основні напрями подальшого реформування системи управління в сфері державної служби в Україні з метою її адаптації до

стандартів Європейського Союзу шляхом запозичення досвіду Республіки Польща.

удосконалено:

- теоретичні розробки визначення поняття та змісту категорії «система управління державною службою», під якою слід розуміти діяльність з теоретичного та практичного визначення напрямків функціонування та розвитку всіх складових інституту державної служби з метою забезпечення інтересів суспільства та держави, що здійснюється визначеним колом суб'єктів на основі принципів гласності, законності, ієрархічності, уніфікованості стандартів, стабільності та безперервності; З огляду на подвійний характер змісту управління державною службою аргументовано доцільність розгляду даного питання в двох аспектах: як систему управління елементами державної служби, таким чином державна служба виступає в ролі об'єкта управління, або як складову механізму держави, як систему суб'єктів, що безпосередньо здійснюють або організовують здійснення функцій держави.

- обґрунтування відсутності чітких меж класифікації учасників державно-управлінських відносин на суб'єктів та об'єктів управління державною службою. Під суб'єктом управління державною службою запропоновано розглядати систему державних органів та недержавних організацій, а також посадових осіб, наділених владними повноваженнями щодо втілення власної волі у формі рішень та розпоряджень, обов'язкових до виконання, діяльність яких спрямована на забезпечення ефективного функціонування державної служби. Об'єкт управління державною службою – це підпорядкована волі суб'єкта управління державною службою система державних органів, державних підприємств, установ та організацій, посадових та службових осіб, керування якою здійснюється з метою ефективного виконання об'єктом завдань державної служби. Таким чином

службова особа може одночасно бути об'єктом управління головного органу та суб'єктом управління підпорядковано органу, що свідчить про відсутність чітких меж класифікації учасників державно-управлінських відносин на суб'єктів та об'єктів управління державною службою.

- обґрунтування визначення державної служби комплексним правовим інститутом, оскільки відносини з управління державною службою регламентуються нормами, як галузей, що прийнято відносити до публічного права: конституційним, адміністративним, фінансовим, кримінальним, так і, в значно меншій мірі, цивільним і трудовим, що належать до галузей приватного права;

-теоретичні надбання, щодо визначення методології та основних методів дослідження системи управління державною службою. Під методологією наукового дослідження слід розуміти систему взаємозумовлених світоглядних методологічних цінностей і принципів, які дозволяють найбільш повно та комплексно розкрити сутність, зміст, генезис і перспективи подальшого розвитку та вдосконалення системи і структури (інституцій) управління державною службою в Україні та Республіці Польщі, а також обґрунтування пропозиції щодо використання правотворчого та правозастосовного досвіду Республіки Польщі щодо творення системи управління цивільною службою в Україні.

- практичні рекомендації щодо визначення напрямів подальшого реформування системи органів управління в сфері державної служби в Україні з урахуванням досвіду Республіки Польщі в умовах посилення інтеграції вітчизняної моделі державної служби і механізмів управління в цій сфері до стандартів єдиного адміністративного простору в межах реалізації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом;

- обґрунтування необхідності удосконалення організаційно-правових засад формування кадрового забезпечення системи управління державною

службою шляхом утвердження централізованої або децентралізованої, з широким залученням неурядових організацій, системи професійного навчання державних службовців.

дістали подальший розвиток:

- висновки, що відносини у сфері управління державною службою, не зважаючи на взаємодію між об'єктами управління, кожен з них має можливість впливу на суб'єкта, зокрема через зворотній зв'язок, інформування та спрямування, мають вертикальну природу, оскільки частка ієрархічних відносин з обов'язковим порядкуванням об'єкта суб'єкту, що видає приписи та розпорядження, є більш вагомою в структурі відносин з управління державною службою;

- визначення змісту державної служби як сфери професійної діяльності державних службовців, що у своїй сукупності складають складну систему інститутів, що реалізують основні функції та завдання держави з метою забезпечення інтересів суспільства і потребують чіткого правового регулювання;

- методи і методологія дослідження режимів, систем і інститутів державної служби, які сформувалися історично, в процесі розвитку науки державного (конституційного) права та адміністративного (поліцейського) права, та ґрунтуються на світоглядних методологічних принципах обох цих галузей правничої науки;

- визнання історично-правового і порівняльного (компаративіського) методів основними методами дослідження систем управління державною (цивільною) службою України та Республіки Польщі, а також необхідність застосування системного, структурно-функціонального, формально-догматичного методів, методу правового моделювання та прогнозування.

- порівняльно-правові дослідження законодавства України та Республіки Польщі, що регулює правовідносини, які виникають у процесі діяльності системи управління державною (цивільною) службою. За результатами яких встановлено, що національне законодавство, яка регулює правовідносини у сфері державної (цивільної) служби обох країн налічує розгалужену систему законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Водночас у обох країнах відсутній єдиний уніфікований нормативно-правовий акт, який би сприяв правовій визначеності регулювання даної сфери суспільних відносин.

- визначення складових системи управління державною службою в Україні, до якої входять законодавчо визначені та ієрархічно упорядковані суб'єкти державного управління із загальною (Кабінет Міністрів України) та спеціальною (центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом) компетенцією, а також навчальні заклади і наукові установи, що мають свою власну систему унормованих і взаємообумовлених функцій і повноважень, які забезпечують формування, оновлення та функціонування корпусу державних службовців в Україні;

- системний аналіз внутрішньої побудови, функції та повноваження системи органів управління цивільною службою в Республіці Польщі, що була створена у 1998 році поряд із публічною службою в органах місцевого самоврядування та військовою й парамілітарною службою. Формування збалансованої системи державної кадрової політики і управління державною службою, що загалом сприяло інтеграції Польщі до єдиного європейського адміністративного простору.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції, рекомендації та висновки сприятимуть здійсненню реформування системи управління державною службою в Україні з метою її адаптації до стандартів Європейського Союзу шляхом використання позитивного досвіду розвитку системи управління цивільною службою в Республіці Польщі.

Одержані результати можуть бути використані:

- у науково-дослідній діяльності: для подальшого наукового дослідження теоретичних та практичних проблем розвитку системи управління державною службою в Україні та зарубіжних державах, насамперед – державах-учасницях ЄС;

- у правотворчій діяльності: при розробці змін і доповнень до чинного законодавства про державну службу, а також інших нормативно-правових актів, що регулюють функціонування системи управління державною службою та її суб'єктів, зокрема Кабінету Міністрів України, Національної державної служби України, Комісії з питань вищого корпусу державної служби, державних секретарів, служб управління персоналом, тощо;

- у правозастосовній діяльності: для оптимізації організації та діяльності системи управління державною службою в Україні та її основних суб'єктів (інституцій);

- у навчальному процесі для підготовки методичного забезпечення та викладення навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Правове регулювання державної служби в Україні» та інших для студентів спеціальності 081 «Право», а також при організації проведення підвищення кваліфікації державних службовців.

Апробація результатів дисертаційного дослідження була здійснена шляхом участі у конференціях, круглих столах і методологічних семінарах: Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: X

Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ; Варна, 07 червня 2021 р.; Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: XII Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ; Лісабон, 07 серпня 2021 р.; Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: XIV Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ; Валлетта, 07 жовтня 2021 р.; «Powszechny system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej» (Варшава, 23 квітня 2020 р., Сейм Республіки Польща); Актуальні проблеми правової науки: Міжнародний науково-практичний конгрес (м. Запоріжжя, 1-2 жовтня 2021 р.). Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: XVII Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ; Ларнака, 07 січня 2022 р.; Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: XVIII Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ; Тарту, 07 лютого 2022 р.

Матеріали дисертаційного дослідження та публікацій впроваджені в діяльності державної установи і дипломатичного представництва в Україні: Лист Посольства Швейцарії в Україні від 04 червня 2021 р. б/н, за підписом Заступника Посла С. Піду; Акт впровадження Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України від 16.06.2021 № 26/1-245; Акт впровадження Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад» від 16.02.2022 б/н.

Публікації. Основні положення та висновки дисертації викладено в 16 наукових працях, зокрема у 8 статтях, що опубліковані у фахових виданнях України, наукових періодичних виданнях інших держав і наукових періодичних вітчизняних виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних, у 8 тезах доповідей на конференціях.

Структура дисертації зумовлена метою й завданнями дослідження та складається з вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 201 сторінки. Список використаних джерел налічує 166 найменування.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ.

1.1. Поняття та зміст системи управління державною службою

З метою з'ясування змісту та поняття системи органів управління державною службою спробуємо визначити зміст самого поняття «управління».

Серед науковців не має єдиного визначення поняття «управління», оскільки воно має багатогранний і міждисциплінарний характер.

Якщо звернутись до філософського визначення, то «управління» визначено як функція організованих біологічних, соціальних та технічних систем, яка забезпечує підтримання їх структури, збереження діяльності та досягнення окреслених завдань. Метою управління, як функції суспільних взаємовідносин, є організація діяльності громадян, їх об'єднань та створення умов для їх взаємодії, що здійснюється в процесі впливу на об'єкти керування.

Так, Пилипишин В.П., розглядає управління як «діяльність уповноважених органів, що спрямована на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методів, способів та функцій» [59, с.11].

Мельтюхова Н.М. вважає, що «управління – це функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів» [51, с.722].

Колпаков В.К. розглядаючи управління у узагальненому вигляді вважає, що «це діяльність суб'єкта, яка має прояв у цілеспрямованому,

організуючому впливі на об'єкт управління та яка здійснюється з метою приведення його у бажаний для суб'єкта стан» [40, с.254].

На переконання Приживари С.В., «більшість з існуючих визначень терміна "управління" можна згрупувати на підставі виділення концептів у змісті відповідних тлумачень, а саме на підставі того, про що власне йдеться у конкретному судженні. Вчений формулює такі концепти: «організація (як різновид діяльності), керівництво, координація, дія, регулювання, діяльність, управління (як механізм) та управління (як сукупність функцій)» [71].

Можна узагальнити, що управління виникає в результаті потреби в узгодженні та підпорядкуванні особистих або групових зацікавлень інтересу загальному, який і є визначальним критерієм здійснення влади.

За традиційним підходом державна служба – це служба в державних установах, на підприємствах, в організаціях та об'єднаннях, тобто в бюджетній сфері.

Державна служба – це професійна сукупність службовців, які працюють у державному секторі. Основна роль державних службовців – допомагати уряду керувати країною, але вони також зобов'язані допомагати надавати державні послуги та підтримувати політику уряду. Державні службовці також відіграють важливу роль у наданні порад і підтримки міністрам та іншим урядовцям. [163].

Таким чином, державна служба є сферою професійної діяльності державних службовців, що у своїй сукупності складають складну систему інститутів, що реалізують основні функції та завдання держави з метою забезпечення інтересів суспільства і потребують чіткого правового регулювання.

Реалізація єдиної державної політики щодо кадрового забезпечення, професійного рівня державних службовців, їх підготовки, здатності та ініціативності до захисту прав та свобод громадян, а також усвідомлення

власної відповідальності за виконання посадових обов'язків забезпечується ефективною системою управління державною службою.

Система управління державною службою, на думку Д.Балуха, «формується з метою здійснення координації діяльності державних органів, їх посадових та службових осіб на всіх етапах практичної організації державної служби та реалізації правового статусу службовців, зокрема порядку вступу на державну службу; формування кадрового резерву; проходження і припинення державної служби; ведення та використання кадрового резерву; підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; запровадження єдиного реєстру державних службовців тощо» [8 с.11].

Сама категорія «система органів управління державною службою» сформувалася історично, під впливом генезису та розвитку теорії та практики розбудови держав, формування інституту державної служби і системного управління нею. Разом із тим, ця система утверджується не з часів стародавніх деспотій Сходу, як це здавалось би на перший погляд, а вже після утвердження модерних держав у Західній Європі в XII-XIII ст. і генезису та диференціації т.з. «руських держав» Східної Європи, в XVI-XVII ст.

Щодо витоків сучасних прототипів державної служби, то така починає зароджуватися на території сучасної України, Литви, Польщі та Московської держави у кін. XV ст. – на поч. XVI ст. саме як військова служба

Разом із тим, утвердження феодально-аристократичних держав Середньовічної Європи зумовило формування в процесі секуляризації публічної влади аристократичної воєнної та цивільної служби, яка, в одних випадках, доповнювала церковну ієрархію, а в інших – конкурувала з нею. І лише після низки буржуазно-демократичних революцій у Нідерландах, Англії та Франції державна служба стає не привілеєм, а конституційним правом служити державі, а не монарху.

Така докорінна трансформація інституту державної служби у Європі, а надалі й у Америці, мала своїм наслідком професіоналізацію цього виду служби, скасування привілеїв для аристократії обіймати вищі посади державної служби за походженням, а також збільшення корпусу державних службовців. Це, у свою чергу, поставило питання про системне ефективне управління корпусом державної служби, яке мало здійснюватися не одноособово, а спеціальними суб'єктами управління. Водночас, створення таких систем управління державною службою вимагало належного теоретико-методологічного обґрунтування, видання спеціальних законів і впровадження відповідних управлінських практик.

У цей час у країнах Європи розвивається самостійна наука адміністративного права, відома також як «поліцейська наука» та «поліцейське право», «громадське право», «державний благоустрій», «учення про управління» та «право управління», «політичне управління» тощо. При цьому, витoki поліцейського права (від грец. слова «поліс» (πόλις), яке застосовувалось для позначення здійснення влади і управління, в містах-полісах Стародавньої Греції) були іще більш давніми. Поліцейське право пов'язувалося з міським управлінням і безпекою іще в державах епохи Відродження.

Учені приділяли багато уваги дискурсу про походження, назву і предмет регулювання адміністративного (поліцейського) права в Європі. Так, український правник М. Бунге писав, що «наука поліцейського права виникла з німецької науки камералістики, яка охоплювала своєю увагою поліцію, торгівлю, фінанси, лісництво, землеробство, гірництво і ін., мала комплексний характер і складалася з двох відділень, що регулювали благоустрій (прикладна частина політекономії) і безпеку (благочинство)» [11, с.17].

Узагальнюючи науковий дискурс, М. Шпилевський писав, що «одні вчені вважають поліцейську науку переважно галуззю політики, інші однією з галузей права, а треті – прикладною складовою науки політичної економіки» [140, с.4].

З часом представники науки поліцейського права (після видання Основних законів Російської імперії 1905 р.) почали застосовуватися термін «адміністративне право».

Українські правники, які викладали в українських університетах у Києві, Одесі та Харкові серед яких А. Антонович, М. Бунге, В. Держжинський, М. Шпилевський та інші, також обґрунтовували наявність самостійного предмету і методології поліцейського права.

Так А. Антонович писав, що причина появи поліцейського права, яке «має своїм предметом вивчення правових основ для належного сприяння збереженню та розвитку народного добробуту, зумовлюється вимогою розбудови «господарської держави» (Wirtschaftsstaat), яка, в свою чергу, є невід'ємною складовою «правової держави» (Rechtsstaat)» [4, с.15].

Водночас, М. Шпилевський писав у своїй роботі «Поліцейське право, як самостійна галузь правознавства» (Одеса, 1875 р.), що «поліцейська наука не напрацювала донині ні точного *методу*, ні визначеної *системи*. ... Принципи індивідуалізму, волюнтаризму та гвернементалізму, самоврядування та бюрократичної централізації, асоціалізму та комуналізму – ось ці Сцили і Харбиди, які постійно загрожують на шляху дослідження поліцейської науки і поліцейського права» [140, с.3]. Разом із тим, М. Шпилевський усе ж наважується визначити «основними методами дослідження в науці поліцейського права «історико-хронологічний» та «історико-систематичний» методи» [140 с.13]. У свою чергу, А. Антонович писав, що «в науці поліцейського права переважала емпірична методологія, а її основоположним методом була «історична індукція»» [4, с.15].

Таким чином, адміністративне (поліцейське) право у ХІХ ст. – на поч. ХХ ст. не сформувало ефективної методології дослідження державної служби і системи управління нею. Власне, сам режим управління державною службою тривалий час залишався поза увагою науки адміністративного (поліцейського) права: наведені нами попередньо підручники і навчальні видання А. Антоновича, М. Бунге, М. Шпилевського та ін. не містили розділів і підрозділів, дотичних до питань управління державною службою.

Натомість, такі підрозділи були традиційними для видань із державного (конституційного) права. Змістовні видання, присвячені дослідженню режиму державної служби зустрічаємо в учених українських університетів.

Для прикладу, «Короткий підручник російського державного права» В. Сокольського (Одеса, 1890 р.) містив положення про поняття посад державної служби, історію державної служби, коментар до діючого законодавства про державну службу (прийняття на державну службу, права та обов'язки державного службовця, припинення державної служби і акти службового стану) [116, с.237].

Погодимось і з іншими українськими дослідниками, що особливістю управління державною службою є те, що: *«по-перше*, управління на постійній основі має здійснюватися усвідомлено, осмислено, раціонально; *по-друге*, може бути лише відповідним чином організоване у процесі розробки і досягнення поставленої мети; *по-третє*, орієнтуватись на отримання загальнозначущих результатів при забезпеченні відтворення й упорядкування соціально-діяльної структури суспільства» [117, с. 14].

Балух Д.В. вважає, що «управління державною службою - це підзаконна, цілеспрямована, розпорядча, організаційно-владна діяльність державних органів, основним змістом якої є: а) визначення і реалізація єдиної державної кадрової політики; б) формування кадрового корпусу державних службовців; в) встановлення державних посад та визначення їхнього статусу;

г) встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння; визначення порядку і правил проходження державної служби; д) оцінювання діяльності державних службовців; ж) встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців; з) встановлення та реалізація умов функціонування державних службовців та ін.» [8, с.13].

Кравченко О.О. визначає управління державною службою як «цілеспрямований, організуючий вплив суб'єктів управління в особі відповідних державних органів (посадових осіб), що здійснюється у межах компетенції, встановленої законами та іншими нормативно-правовими актами, на державну службу з метою забезпечення її цілісного та якісного функціонування, практичного виконання завдань і функцій держави» [44, с.15].

Звертаючись до творчості відомого філософа Г.С. Сковороди, який в «філософії серця» зазначив, що «раціональність у державному управлінні - це не так званий «чистий розум», а єдність розумно-розуміючого і емоційно-вольового» [38, с. 103].

Систематизуючи ознаки управління державною службою можна стверджувати, що управління державною службою це діяльність, яка полягає у теоретичному та практичному визначенні напрямків функціонування та розвитку всіх складових інституту державної служби. Функція управління державною службою здійснюється спеціально створеними державними органами у визначених законом організаційних формах, а мета управління державною службою полягає у задоволенні публічних та державних інтересів. В основі управління державною службою лежать принципи легітимності та законності (легальності), ієрархічності, уніфікованості стандартів, стабільності та безперервності, відкритості та гласності й ін.

На підставі вищевикладеного, можемо сформулювати, що поняття «управління державною службою», може визначатися як діяльність з

теоретичного та практичного визначення напрямків функціонування та розвитку всіх складових інституту державної служби з метою забезпечення інтересів суспільства та держави, що здійснюється визначеним колом суб'єктів на основі принципів гласності, законності, ієрархічності, уніфікованості стандартів, стабільності та безперервності.

Сама діяльність з управління державною службою здійснюється відповідною системою органів, які мають статус суб'єкта управління.

Слід зазначити, що уніфікованій дефініції поняття «суб'єкт управління державною службою» та «об'єкт управління державною службою», немає ні в науці, ні в практиці.

Під поняттям «суб'єкт управління державною службою» пропонуємо розуміти систему державних органів та недержавних організацій, а також посадових осіб, наділених владними повноваженнями щодо втілення власної волі у формі рішень та розпоряджень, обов'язкових до виконання, діяльність яких спрямована на забезпечення ефективного функціонування державної служби. Таким чином, взаємодія суб'єкта та об'єкта управління державною службою характеризується відносинами підпорядкування об'єкта волі суб'єкта та обов'язковим виконанням завдань, сформульованих суб'єктом. Згідно з нормативним змістом Закону України «Про державну службу» система управління державною службою включає:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- 3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- 4) керівників державної служби;
- 5) служби управління персоналом (здійснюють управління кадрами державної служби) (див.: *Додаток 1*).

Тобто, «об'єкт управління державною службою» – це підпорядкована волі суб'єкта управління державною службою система, керування якою здійснюється з метою ефективного виконання об'єктом завдань державної служби. Об'єктом управління державною службою є державний орган, державні підприємства, установи та організації, посадові та службові особи, таким чином службова особа може одночасно бути об'єктом управління головного органу та суб'єктом управління підпорядковано органу, що свідчить про відсутність чітких меж класифікації учасників державно-управлінських відносин на суб'єктів та об'єктів управління державною службою.

Між суб'єктом управління державною службою та об'єктом мають існувати відносини державно-владного характеру, бо цілком логічним є той факт, що суб'єкт має бути наділений управлінськими повноваженнями, які дають можливість здійснення ним впливу на об'єкт. Вказаний вид суспільних відносин відрізняється організаційними та вольовими рисами, а також тим, що виникає в процесі здійснення управління державною службою та характеризується політичними і економічними засадами суспільного ладу. Залежно від обсягу повноважень суб'єкта, рівня автономності об'єкта та інших критеріїв, відносини управління державною службою можуть бути: а) загальнодержавними або територіальними; б) галузевими або міжгалузевими; в) відносинами координації або субординації.

Відносини, що виникають в процесі управління державною службою, займають відносно відокремлене місце у системі розподілу праці та потребують спеціальної юридичної регламентації. Учасники відносин з управління державною службою спрямовані на забезпечення оптимальних умов для спільної діяльності індивідів з метою досягнення загальнокорисного результату, взаємодіють на основі субординації, яка передбачає діяльність на засадах розпорядження, виконання та підкорення.

Досліджуючи суспільну роль управління державною службою та суб'єкта управління державною службою, вчені дискутують щодо висновку, що відносини мають вертикальну природу, за якої керований об'єкт є нижчестоящим відносно суб'єкта управління. Так, В. Авер'янов свого часу писав про те, що «обов'язковим атрибутом управлінських відносин, є такий вертикальний характер та встановлення горизонтальних зв'язків при здійсненні управління є неможливим з огляду на природу цих відносин» [2, с. 47].

Однак, на нашу думку, слід звернути увагу на наступний момент: взаємодія між об'єктами управління є необхідною та неминучою для ефективного виконання завдань державної служби, а кожен об'єкт управління має можливості впливу на суб'єкта, зокрема через зворотній зв'язок, інформування та спрямування. Все ж погодимось, що частка ієрархічних відносин з обов'язковим підкоренням об'єкта суб'єкту, що видає приписи та розпорядження, є більш вагомою в структурі відносин з управління державною службою.

Продовжуючи аналіз відносин, що виникають при здійсненні управління державною службою, зазначимо також, що цим відносинам притаманний ряд властивостей адміністративних правовідносин. Так, відносини з управління державною службою є різновидом публічних правовідносин, оскільки вони належать до сфери публічного інтересу, регламентуються нормативно-правовими актами та здійснюються із застосуванням методу нормативного регулювання «дозволено виключно те, що передбачено законом». Публічний характер цих відносин проявляється специфікою прав та обов'язків учасників відносин, адже їх функції та повноваження теж мають публічну природу.

На нашу думку, державна служба є комплексним правовим інститутом, оскільки відносини з управління державною службою регламентуються

нормами, як галузей, що прийнято відносити до публічного права: конституційним, адміністративним, фінансовим, кримінальним, так і, в значно меншій мірі, цивільним і трудовим, що належать до галузей приватного права.

Пропонуємо серед всіх правовідносин, що притаманні управлінню державною службою, виокремити дві основні групи:

1) відносини, метою яких є організація здійснення державної служби (регламентація юридичного статусу суб'єктів управління державною службою: визначення системи, структури, штатного розпису, повноважень органів, що здійснюють управління державною службою, методів та форм їх діяльності та способів впливу на об'єкти управління);

2) відносини, які виникають під час безпосереднього здійснення управління державною службою (аналіз поточних ситуацій, формулювання конкретних директив та розпоряджень, контроль за ефективністю державної служби, вжиття заходів реагування).

З огляду на подвійний характер змісту управління державною службою вважаємо за доцільне розглядати дане питання в двох аспектах: як систему управління елементами державної служби, таким чином державна служба виступає в ролі об'єкта управління, або як складову механізму держави, як системи суб'єктів, що безпосередньо здійснюють або організовують здійснення функцій держави.

Елементами здійснення державної служби є підготовка та відбір кадрів; виконання посадових і службових обов'язків; розвиток професійних навиків та підвищення кваліфікації; оцінка ефективності державних службовців; контроль за виконанням поставлених завдань; застосування заохочень та стягнень; організація координації та субординації між різними ланками державної служби, а також визначення напрямків реформування системи

державної служби, саме ці елементи виступають об'єктами управління системою державної служби.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що управління державною службою – це визначена Конституцією та законами України, насамперед спеціальним Законом України «Про державну службу», як «цілеспрямована, розпорядча, організаційно-владна діяльність органів державної влади, спрямована на:

1) визначення, унормування та реалізацію єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби, із широким залученням громадськості;

2) імплементація міжнародних стандартів у сфері публічної служби (міжнародні договори, зокрема, Угода про асоціацію України і ЄС; рекомендації Ради Європи і ЄС; документи SIGMA і ін.; рішення Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо захисту рівного права на доступ до державної служби і ін.);

3) утвердження комплексної та збалансованої системи управління державною службою, репрезентованої суб'єктами, які: а) формують державну політику в сфері публічної служби, з урахуванням міжнародних стандартів; б) реалізують державну кадрову політику та положення чинного законодавства, стратегій і програм з питань державної служби; в) забезпечують підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації корпусу державної служби;

4) формування та перманентне оновлення освіченого, високопрофесійного, патріотичного та доброчесного корпусу державної служби, що здійснюється транспарентно, на конкурсних засадах;

5) упередження конфлікту інтересів, непотизму, «кумівства» та будь-яких проявів корупції під час вступу на державну службу та впродовж усього часу її проходження;

б) організація безперервної, упродовж усієї кар'єри державного службовця, його професійної підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації;

7) забезпечення соціального та правового захисту державних службовців, підвищення престижу державної служби у суспільстві та державі» [76].

Встановлена законодавством система органів управління державною службою, а також сукупність методів і механізмів їх формування складають систему управління державною службою.

Система управління державною службою – це встановлена чинним законодавством ієрархія супідрядних і узгоджено функціонуючих суб'єктів державного управління, а також система завдань, функцій і повноважень, методів, форм і механізмів щодо формування та реалізації кадрової політики у сфері державної служби.

1.2. Методологія та методика дослідження систем органів управління державною службою.

Сьогодення української науки стикається з величезними викликами та завданнями. Будь-яке наукове дослідження потребує вірного визначення методології дослідження всіх правових явищ, процесів, режимів, інститутів і статусів у адміністративному, а також інших галузях права. Зокрема, й для дослідження методології систем управління державною службою в Україні та за кордоном.

Ще І. Канта стверджував, що «надзвичайно важливо надати тій чи іншій науці розуму технічного оснащення» [36, с.39].

На думку Федоренка В.Л., «технічним оснащенням є усталена система методологічних принципів і методів, що застосовуються для пізнання та

розуміння конституційно-правових явищ, станів, статусів, режимів, процедур і процесів» [128, с.5].

Системи управління державною службою в Україні та Польщі, будучи об'єктом відповідних досліджень у праві, історії, соціології, державному управлінні та інших науках, мають особливості методології та методики свого дослідження, зумовлені: по-перше, рівнем розвитку загального наукознавства; по-друге, станом розвитку методології конкретної галузі знань, у нашому випадку – правознавства в цілому та науки адміністративного права зокрема; по-третє, особливостями дослідження державної служби, її основних режимів, систем і інститутів. Загалом ці чинники відображають існування традиційної в наукознавстві ієрархічної системи методів, представлених філософськими, загальнонауковими і галузевими методами, з продовженням останніх в методології дослідження конкретних галузевих інститутів.

Разом із тим, появи усталеного для сучасників вчення про метод і методологію в праві, а також формуванню методології досліджень державної служби і її системи, передували тривалий генезис і розвиток уявлень про сутність і зміст методу, як ключового інструментарію пізнання об'єктивної дійсності. Розвиток уявлень про метод еволюціонував від пошуку єдиного істинного методу для пізнання всіх явищ і процесів – до визнання, що для комплексного дослідження необхідно використовувати множину різних методів, упорядкованих у методологію.

Як стверджує Федоренко В.Л., «метод науки традиційно сприймався вченими саме як її евристично-когнітивний компонент, як система визначених логічних способів і прийомів пізнання та розуміння конкретних явищ, процесів, режимів і статусів. Його основне призначення полягало у раціональній організації наукового дослідження, пізнавальної діяльності як такої. Саме категорії «способи» і «прийоми» розкривають етимологію та

зміст терміну «метод», який походить від грецького слова «*μέθοδος*», що означає «*шлях пізнання*» [128, с.64].

Уявлення про метод і методологію є такою ж давньою, як і сама наука та філософія, що передувала появі першої. Вважається, що основи методології пізнання політико-правових і управлінських явищ з'являються іще в античній Греції – відома сучасникам «дедукція Аристотеля», «герменевтика Платона». Разом із тим, ознайомлення з пам'ятками філософської спадщини Стародавнього Сходу дозволяє віднайти основи методології й у інших, більш давніх цивілізаціях і державних утвореннях того часу. Зокрема, йдеться про основні методи пізнання сутності та змісту державного володарювання, управління та служби у Стародавній Індії.

У відомому давньоіндійському епосі «Артхашастра» («Наука Політики») (IV-III ст. до. н.е.) знаходимо вчення про 32 методи, які називаються «*наукою про цінності*». До таких методів «Артхашастра» відносить: «1) визначення головних сюжетів; 2) послідовність викладення; 3) зв'язок; 4) пояснення змісту слів; 5) доказ (аргументація); 6) вказівка; 7) роз'яснення; 8) настанова; 9) цитати; 10) посилання на попереднє; 11) вказівка на наступне; 12) співставлення (аналогія); 13) очевидний висновок; 14) дилема; 15) підведення (під один розряд, категорію); 16) протиставлення; 17) доповнення; 18) погодження (з думкою інших); 19) тлумачення; 20) етимологічне пояснення слова; 21) демонстрація (ілюстрація прикладу); 22) виключення (відомих випадків); 23) спеціальні позначення чи технічні терміни (що вживаються автором); 24) спростоване положення (теза) противника; 25) заперечення на нього; 26) неспростоване положення (аксіома); 27) прийняття до уваги наступного; 28) прийняття до уваги попереднього; 29) єдина можливість; 30) необхідний вибір; 31) сукупність (можливостей); 32) невизначене рішення» [162, с.431].

Очевидно, що більшість із наведених у «Артхашастрі» методів наукових досліджень і виклад результатів їх застосування зберігають свою актуальність і донині, в тому числі й для дослідження державної служби та систем управління нею.

Разом із тим, методологія наукових досліджень набуває свого сучасного значення набагато пізніше, після Реформації та становлення світської філософії природного права, а також після т.з. «наукової революції» XVII ст. Мислителі XVII – XVIII ст.ст. намагаються обґрунтувати універсальний метод для пізнання всіх явищ буття, а з часом – системно об'єднати вже відомі методи логіки в цілісну методологію наукових досліджень. Уже з сер. XVIII ст. у Європі починає формуватися галузева методологія наукових досліджень у сфері природознавства, точних наук, логіки тощо.

У свою чергу, становлення методології правових досліджень відбувається пізніше, переважно в XIX ст., під впливом згаданих здобутків у сфері розвитку методології природничих і точних наук. Як писав Х.-Г. Гадамер, «логічне самоусвідомлення гуманітарних наук, яке супроводжувало в XIX ст. їх формування, повністю знаходилося у владі зразків природничих наук. Це демонструє уже сам розгляд терміну «гуманітарна наука» (Geisteswissenschaft, буквально «наука про дух»)…» [164].

Як наголошує Р. Циппеліус, «методологія насамперед позначає спосіб раціонального, зрозумілого, а отже, контрольованого пошуку відповідей на ще не вирішені питання» [136, с.3].

З розвитком загальної методології правових досліджень у XIX-XX ст.ст. відповідний поступ отримала й галузева методологія юридичних досліджень, у тому числі, й методологія державно-правових досліджень, яка поширювалась на явища адміністративного права, включаючи питання державної служби, функціонування системи управління державною службою та ін.

Таким чином, методи і методологія дослідження режимів, систем і інститутів державної служби сформувалася історично, в процесі розвитку науки державного (конституційного) права та адміністративного (поліцейського) права, та ґрунтується на світоглядних методологічних принципах обох цих галузей правничої науки. Разом із тим, державна служба, режим і система управління державною службою, правовий статус державного службовця, як предмет правового регулювання та наукових досліджень, іще не отримали у ХІХ ст. – на поч. ХХ ст. своє комплексне методологічне забезпечення. Це пояснюється особливостями розвитку методології в тогочасній науці державного та адміністративного (поліцейського) права, що застосовуватися й для дослідження державної служби та системи управління нею.

Одним із перших в Україні сутність, зміст, особливості та порядок застосування методів наукових досліджень у їх системному об'єднанні в методологію пізнання державно-правових явищ, режимів, процесів і статусів розкрив у своїй роботі «Посібник для вивчення російського державного права за методом історично-догматичним» (1872 р.) професор Київського університету Св. Володомира О. Романович-Словатинський. Так, серед «прийомів вивчення позитивного права», тобто, методів які рекомендувалися ним для застосування ученими, у тому числі й для дослідження т.з. «підлеглої влади – чиновників, які відправляли відомі посади» за Статутами про службу цивільну, О. Романович-Словатинський виокремлював наступні: «а) метод догматичний, який «установлює своїм завданням згрупувати і коментувати діюче позитивне право, наскільки воно прикладне та обов'язково в цей час»; б) метод філософський, діалектичний, який «порівнює норми діючого права з загальними початками, філософськими, аналізує ці норми з точки зору постулатів теоретичного розуму»; в) метод історичний, що «успадковує, як генетично нашаровувалися діючі норми позитивного права, установлювалися

та поступово розвивалися, за ступенем історичного розвитку народу»; г) метод порівняльний, що «роз'яснює позитивне право якогось народу шляхом порівняння з позитивним правом одного з багатьох інших народів» [113, с.9].

При цьому О. Романович-Словатинський відзначав недоліки застосування вище названих методів поодинці, відокремлено один від одного. Так, «догматичний прийом призводить до емпіризму, розвиває суху формалістику, бюрократичну рутину Історичний метод, в своєму однобокому застосуванні зосереджує увагу на минулому, відводить очі від теперішнього часу, розвиває надмірні симпатії до віджилих форм» [113, с.9], писав учений.

У силу зазначеного, О. Романович-Словатинський обґрунтував висновок, що «для того щоб добре вивчити і зрозуміти догму права державного, слід вивчити її поступове історичне нашарування. ... Догматичний прийом, таким чином, має поєднуватися з історичним» [113, с.10]. Подібне поєднання різних методів з метою комплексного дослідження конкретного предмету правового регулювання, відоме як *методологія*, стало постулатним уже в другій пол. XIX ст. для відомих на той час галузей юридичних наук.

Таким чином, методологія державно-правових наук, яка поширювалася й на дослідження явищ адміністративного (поліцейського) права, утвердилася як система завдань, світоглядних принципів, прийомів і способів пізнання сутності та змісту адміністративно-правових явищ, режимів і статусів, а також для аналізу та узагальнення відповідної правотворчої, правозастосовної, а після утвердження адміністративної юстиції в кін. XIX ст., і адміністративної правосудної діяльності.

Важливим об'єктом для застосування методології державно-правових досліджень, починаючи з XIX ст., стають і питання режиму державної

(цивільної) служби, зокрема, це питання побудови і забезпечення ефективного функціонування системи управління державною службою, з огляду на позитивний досвід її розвитку в інших державах. У першу чергу, йдеться про держави Західної Європи і Північної Америки, в яких після революцій і війн за незалежність у XIX ст. започаткували розбудову моделей публічної служби (державної, військової, самоврядної), які трансформували цю службу з аристократичної привілеї за часів абсолютизму в конституційне право на рівний доступ до публічної служби на засадах патріотизму, добросовісності та професіоналізму.

Як відомо, XX і XXI ст. стали сприятливими для розвитку різноманітних методологій державно-правових досліджень в Україні та за кордоном. Погодимось із С. Максимовим і М. Цвіком, що формування відповідних методологій залежало від типів праворозуміння, заснованих на розмежуванні права та закону, розроблену свого часу В. Нерсисянцем. Цей учений обґрунтував наступні основні типи праворозуміння: а) легізм; б) юснатуралізм; в) юридичний лібералізм, які загалом передбачають ототожнення права та закону (позитивізм), розмежування права і закону на засадах застосування принципу справедливості, характерного для природного права та змішаний, синтетичний тип праворозуміння. В основі цих підходів, як писали С. Максимов і М. Цвік, «міститься певна світоглядна позиція, яка впливає на певний тип праворозуміння, і кожний з них виступає методологічною підставою для вирішення філософських і юридичних проблем права» [70, с.42].

Очевидно, що наведені типи право розуміння є основними, але не вичерпними. До того ж, методологія правничих досліджень у XXI ст. не може ґрунтуватися виключно на цінностях і принципах одного з виділених В. Нерсисянцем у кінці минулого століття типах праворозуміння. На наш

погляд, сучасний учений-правник має враховувати всі історично сформовані світоглядні позиції і типи право розуміння, які сформувалися історично.

При цьому, найбільш поширеним типом праворозуміння для дослідників проблем теорії та практики публічного права, включаючи проблематику розбудови ефективних систем державної (цивільної) служби у трансформаційний період, на наш погляд, є постпозитивізм, який став відтворенням сучасної західної політико-правової ідеології неолібералізму та постлібералізму[147, с.277].

Цей тип праворозуміння передбачає раціональне поєднання цінностей і принципів природного та позитивного права, враховує привнесені з інших наук методи (моделювання, прогнозування, статистика та ін.).

Беручи до уваги погляди В. Романовича-Словатинського та інших українських науковців і правників, а також свідомо уникаючи більш поглиблених дискурсів про додаткове тлумачення категорій «метод», «методологія» і «методика», відзначимо, що для досягнення мети і завдань нашого дослідження, під методологією відповідних досліджень слід розуміти систему взаємозумовлених світоглядних методологічних цінностей і принципів, які дозволяють найбільш повно та комплексно розкрити сутність, зміст, генезис і перспективи подальшого розвитку та вдосконалення систем і структур (інституцій) управління державною службою в Україні та Польщі, а також обґрунтувати пропозиції щодо використання позитивного правотворчого та правозастосовного досвіду Республіки Польщі щодо творення системи управління цивільною службою в Україні.

Можемо погодитись із поширеним у науці публічного права поділом методології на два рівні – світоглядні методологічні принципи і, власне, безпосередні методи наукового дослідження. При цьому, слід уточнити, що перший рівень, який визначає правосвідомість дослідження, представлений не лише принципами, а й цінностями, характерними для основних історичних

типів правосвідомості. Для природного права – це цінність і непорушність вроджених (вітальних) прав людини; для позитивізму – це правопорядок та верховенство позитивного права, як запорука розвитку правової держави; для постпозитивізму – це первинність наукових цінностей (свобода, істинність, об'єктивність досліджень) над ідеологічними політико-правовими постулатами.

Серед основних методів наукового дослідження, в першу чергу, слід виокремити історичний, системно-функціональний і порівняльний (компаративістський) методи. Ці методи є досить поширеними та мають особливе значення для нашого дослідження.

Як відомо, історичний метод є одним із найбільш традиційним і популярних методів соціогуманітарних досліджень, який безпосередньо пов'язаний із розвитком історичної науки. Що ж до сутності останньої, Є. Спекторський на поч. ХХ ст. писав: «Історія як наука чи наукова метода, пішла від історії, як розповіді, яка, в свою чергу, пішла від історії, як міфу» [118, с.7]. Однак, це твердження Є. Спекторського не заперечує важливість історичного методу при дослідженні генезису та еволюціонування державно-правових явищ і процесів.

Цей метод взаємопов'язаний із світоглядним принципом історизму, який передбачає дослідження явищ буття через «призму структурних і функціональних процесів їх виникнення (становлення) та зміни (розвитку та удосконалення) упродовж всього часу їх буття» [128, с.36]. Тобто, йдеться про дослідження окремо взятих явищ, феноменів, процесів, статусів, режимів тощо в конкретному часі та просторі. Щодо цього А. Тойнбі писав у своїй відомій праці «Пізнання історії» (1934-1961 рр.) наступне: «у кожному епоху і в будь-якому суспільстві вивчення та пізнання історії, як і будь-яка інша соціальна діяльність, підпорядковується пануючим тенденціям цього часу й місця» [142, с.14].

При цьому, важливим є врахування дослідниками не лише історичних постатей і обставини, в яких відбувався генезис і еволюціонування об'єкту дослідження, будь то форма держави, режим державної служби і т.п., а й змагання тогочасних ідеологій, доктрин, теорій.

Ф. Бродель писав про цю парадигму таке: «... континуальність або дисконтинуальність. Боротьба ідей, яку вона спричиняє, швидше за все, обумовлена тим, що плюралізм історичного часу не часто береться до уваги» [149, с.93].

Натомість, хід і результати тих, чи інших державотворчих і правотворчих процесів, зокрема трансформація державної служби із аристократичного привілею на конституційне право, була зумовлена саме перемогою цінностей і принципів конституціоналізму, природніх прав і свобод людини і правової держави над ідеологією всевладдя монарха.

Дослідження питань раціональної та справедливої організації влади, із огляду на історичні традиції, здавна хвилювало мислителі Античності. Платон, Аристотель, Цицерон, Тит Лівій і інші грецькі та римські мислителі постійно апелюють у своїх роботах до конкретних історичних епох, постатей і подій, які пов'язують із т.з. «Золотим віком». Особливо популярним методологічним прийомом у творах мислителів було звернення до історії державних і воєнних діячів минулого, у тому числі й міфічних. Подібні прийоми були перенесені з Античності в сучасність.

Після занепаду Римської імперії, здобутки останньої, насамперед римське право, починають використовуватися в новонароджуваних цивілізаціях.

Рецепція Римського права в Західну Європу через Римо-католицьку церкву та в Східну Європу через Візантію та Православ'я стала тим історичним місточком, який пов'язав цінності Античності зі зростаючою цивілізацією.

У період раннього Середньовіччя, починаючи із X ст., популярності набувають різноманітні історичні хроніки, яка безпосередньо, чи опосередковано описують особливості організації церковної та світської влади у Візантії та тодішніх країнах Західної та Східної Європи. Зокрема, статус католицької церкви, лицарських орденів і порядок несення в них служби тощо.

Започаткування методології державно-правових досліджень зазнало впливу, в першу чергу, таких мислителів епохи Відродження, як Н. Макіявеллі, Ж. Боден і ін. Їх роботи, що присвячені становленню держав і права в історичному контексті, надали світоглядному методологічному принципу історизму нового змісту та, напередодні «наукової революції» XVII ст., стали прологом для державно-правових досліджень, які розкривали державотворення як безперервний історичний процес, зі своїми здобутками і прорахунками.

Всесвітньо відомою роботою Н. Макіявеллі донині залишається робота «Державотворець» [56, с.113]. Але, в контексті нашого дослідження слід згадати не менш знакову роботу цього мислителя – «Історія Флоренції» (1532 р.), в якій Н. Макіявеллі описує сходження від 1434 року до влади у Флоренції дому Медичі. Але, перевага цієї роботи полягає в тому, що її автор у першій книзі коротко викладає події, що відбувалися в Італії від падіння Римської імперії і до 1434 року, та передували історії правління династії Медичі в Флоренції.

Ця книга починається з твердження Н. Макіявеллі про причинно-наслідкові зв'язки падіння Римської імперії під натиском варварів, і полегшення їх завоювання тим, що Римські імператори «... покинули Рим, свою прадавню столицю, і перебралися до Константинополя, тим самим послабивши західну частину імперії; тепер вони приділяли їй менше уваги і тим самим відкривали її для пограбування як своїм підлеглим, так і варварам»

[57, с.12]. Ця робота Н. Макіявеллі, на наш погляд, утвердила історизм, як важливий принцип дослідження державно-правових явищ.

Схожа історія стосується й наукової спадщини Ж. Бодена, відомого насамперед як автора роботи «Шість книг про владу» (1576 р.), завдяки якій та із критики якої й виникла доктрина конституційної держави (Дж. Локк, Дж. Міль, А. Сійес, А. де Токвіль і ін.). Утім, за десять років до цього Ж. Боден видав роботу «Methodus ad facilem historiarum cognitionem» - «Метод легко вивчення історії», яка за життя автора витримав два видання в 1566 і 1572 рр., і ввела його в коло найвідоміших мислителів Західної Європи. Ця книга стала прологом до «Шести книг про владу» і, вслід за Н. Макіявеллі, возвеличила історизм як важливий світоглядний метод дослідника державно-правових явищ.

У першій частині «Методу» Ж. Боден досліджує питання про те, що таке історія та скільки в ній родів; про порядок читання історії; як належить розподіляти топоси історичних творів; про вибір істориків та про правильну оцінку історії. Зокрема, Ж. Боден зазначав, що із історії «... ми збираємо розкидані тут і там закони прадавнини, щоб їх також включити у цю працю. До того ж, у написаному істориками захована найкраща частина загального права, й із нього виокремлюють те, що має найбільшу вагу та значення для найсправедливішої оцінки законів: звичаї народів, походження всіх держав, їх розвиток, устрій, зміну та загибель. У цьому найкраще обґрунтування нашого «Методу», оскільки від історії зазвичай не отримують плодів більш рясних, чим відомості про устрій держави» [144, с.46].

Очевидно, що історія залишається джерелом найдосконаліших знань про організацію та функціонування не лише держав, а й корпусів державної служби.

Розвитку світоглядного принципу історизму при пізнанні державно-правових явищ сприяла й робота лорда Болінброка «Листи про вивчення і

користь історії» (1735 р.). У ній мислитель відзначав, що «... історія – це філософія, яка навчає нас за допомогою прикладів» [154, с.11].

Зазначене засвідчує, що методологічний принцип історизму для дослідження державно-правових явищ утвердився з часів Античності й зберіг свій дослідницький потенціал до сьогодення. Цей методологічний принцип передбачає дослідження правових явищ, феноменів, режимів, статусів тощо з урахуванням усієї множини чинників, що призвели до їх генезису та еволюціонування, а також дозволяє розкрити їх сутність (походження), особливості історичних транзитів і перспективи подальшого розвитку. Принципи історизму отримав. Цей принцип отримав своєї втілення в системі методів: історично-догматичний, історично-правовий, історично порівняльний і ін.

Щодо застосування історичного методу для дослідження державно-правових явищ, режимів, статусів і інститутів, насамперед інституту державної служби, то в правознавстві цей метод у чистому вигляді застосовується рідко. Як уже зазначалось попередньо, історичний метод іще в ХІХ ст. почав поєднуватися з догматичним методом.

Історично-догматичний метод отримав значне поширення серед дослідників у науці державного права, яка умовно поділялася на державне конституційне право та адміністративне (поліцейське) право, в другій пол. ХІХ ст. – на поч. ХХ ст. Ціла плеяда тогочасних правознавців (українців, росіян, поляків і ін.), які працювали на території Російської імперії видали цикл робіт, в яких було сформовано вчення про цивільну публічну службу, з урахуванням її історичного розвитку, як правило, з часів Київської Русі.

Застосування історичного методу, в його різноманітних інтерпретаціях, знаходимо і в роботах учених у галузі теорії та методології права, державного (конституційного) та адміністративного (поліцейського) права.

Для дослідження державної служби і системи управління нею історико-порівняльний та історично-правовий методи вдало, як на наш погляд, застосовано у роботі Ю. Гачека «Загальне державне право на основі порівняльного правознавства» (1913 р.). Цей польський правознавець, порівнюючи модель державної служби у Російській імперії з моделями публічної служби на Заході, писав наступне.

«Абсолютна монархія в Англії, Франції та Німеччині, а рівно й теперішня Росія, демонструють абсолютно своєрідне розуміння державних службових відносин. Відповідно до цього розуміння службовець, по-суті, є лише слугою монарха, який має представляти виключно його інтереси, і який за це винагороджується монархом грошима; у будь-якому випадку він може бути відсторонений від своєї посади. Цьому положенню цілком відповідає й тодішня юридична конструкція державно-службових відносин, яка розумілася то як приватно-правові прекарні відносини (*precarium*) ..., то як найм послуг, ..., то як доручення, то врешті як реальний контракт» [18, с.176].

Але, уже у середині XIX ст. наведена модель державної служби у монархіях зазнає суттєвих трансформацій у державах Західної Європи і США. Сутність цих змін Ю. Гачек визначає цитатою з роботи Пертеса, який у своїй роботі «Державна служба в Пруссії, 1838 р.» писав: «Сутність державної служби, у тій формі, як вона була утворена в Пруссії і правом і життям, полягає в особливому обов'язку, в роботі для держави у дусі короля» [18, с.176].

Застосування ж історично-правового методу дозволило Ю. Гачеку зробити висновок, що уже на поч. XX ст. «державно-службові відносини є не приватно-правові, а публічно-правові суб'єктивні відносини, особливе посилення загального ставлення суб'єкта до держави, у силу чого йому підпорядковані інші громадяни держави» [18, с.178].

Водночас, Ю. Гачек далекий від формування догми про однозначну державницьку природу публічної служби. Він вказує на подвійну юридичну природу статусу державного службовця та пише, що «ці службовці не є невідчужуваними ланками державного організму і не отримують довічної ренти, ... їх винагорода є винагородою приватно-правового найму послуг» [18, с.177].

Підсумовуючи, відзначимо, що історичний метод є похідним від загального світоглядного принципу історизму, який використовується для дослідження більшості правових явищ, процесів, режимів і статусів, включаючи інститут державної служби. Із самого початку історичний метод поєднувався з догматичним методом, і утворював вдало описаний О. Романовичем-Словатинським історично (історико)-догматичний метод. Він зумовлював дослідження явищ державного володарювання та управління, а також державної служби на основі попереднього історичного досвіду державотворення та правотворення, який не лише передував, а й передбачав сучасний для дослідника стан теорії та практики, як єдино вірного, догматичного (з грец. *δόγμα, δόγματος* – «рішення», «постанова»).

Із лібералізацією наукових досліджень у галузі державного права та державної служби історично-догматичний метод поступається місцем історично-порівняльному методу та історично-правовому, нерідко в їх поєднанні. Перший із них ґрунтується на порівнянні магістральних шляхів генезису та еволюціонування адміністративних режимів, зокрема, режиму державної (цивільної) служби у конституційних державах. Другий, історично-правовий, є відмовою від безапеляційних догматичних тверджень, які зводяться до коментарів позитивного законодавства, на користь виявлення парадигм правової природи державної служби, пошуку шляхів розв'язання цих парадигм на рівні доктрини, правотворчої та адміністративно-правової

практики. Ці методи, на наше переконання, зберігають свою актуальність донині.

Водночас, перспективність застосування історико-порівняльного методу, який застосовується, як для виявлення та порівняння основних етапів генезису і еволюціонування досліджуваного явища адміністративного права в їх співставленні, так і для співставлення та аналізу особливостей розвитку досліджуваного явища, режиму, статусу та інституту в різних державах чи регіонах на конкретному етапі історичного розвитку, не заперечує важливість порівняльного або компаративістського (з лат. *comparativus* – «порівняльний») методу, який активно застосовувався науковцями, починаючи із другої половини ХІХ ст. Хоча, український правник Л. Ребет вбачав витoki цього методу іще раніше - в Античний період, добу Гуманізму та епоху Природного права [109, с.29-30].

Українські правники С. Гусарев і О. Тихомиров, ґрунтовно дослідивши історію та сучасність методології порівняльно-правових досліджень в Україні, наголошують, що «її застосування було започатковане іще в роботах К. Неволіна, М. Іванишева, М. Загоскіна, О. Кістяківського, М. Владимирського-Буданова та ін. Але, найбільш активно компаративістика почала застосовуватися із заснуванням в 1918 році Української академії наук такими правознавцями Ф. Тарановським, О. Левицьким, М. Василенком, О. Малиновським, О. Максимейком і ін. На зламі ХХ і ХХІ ст. порівняльна методологія була відроджена в роботах П. Мартиненка, В. Буткевича, В. Денисова, Н. Оніщенко, В. Євінтова й ін.» [69, с.219-222].

Названі вище вчені окреслюють, але не вичерпують коло adeptів порівняльної методології, у тому числі й учених, які спеціалізуються в галузі адміністративного права та, зокрема, досліджують питання державної служби. Очевидно, що порівняльно-правовий метод став постулатним для більшості досліджень у юридичній науці.

Заслуговує на увагу й думка С. Гусарєвим і О. Тихомировим, що «розробка порівняльно-правової методології передбачає адаптацію загальнонаукової для соціально-гуманітарних наук компаративної методології до особливостей предмета юридичної науки, в результаті чого вона формується у взаємодії (діалозі) юридичних і компаративних наук у просторі їх «загального і різного»» [69, с.230]. Слушним вбачається й масштабування цими правознавцями самого прийому порівняння на майже усі прийоми мислення: абстрогування, ідеалізація, моделювання, аналогія, аналіз і синтез та ін.

Свідомо залишаючи поза межами цього дослідження традиційний для українських і зарубіжних правників дискурс про віднесення порівняльного правознавства до методології як самостійної галузі юридичної науки, відзначимо, що наразі компаративістика розглядається нами саме як важливий складник методології дослідження системи управління державною службою в Україні та Республіці Польща. Власне сам предмет нашого дослідження передбачає активне використання конституційної компаративістики для співставлення та порівняння досліджуваних адміністративно-правових систем і обґрунтування висновків про їх схожість, відмінність і ті позитивні аспекти, які заслуговують на вивчення перспектив їх імплементації.

Разом із тим, порівняльно-правовий метод у правовій науці, у тому числі й у науці адміністративного права, відрізняється від емпіричного співставлення явищ управлінського характеру насамперед чітким і послідовним алгоритмом свого застосування. Тобто, методикою свого застосування. Понад століття тому український учений-правознавець Л. Кругліков-Гречаний писав, що термін «методика» означає «шлях, який обирається для дослідження якогось темного чи незрозумілого предмета» [46,

с.22]. Очевидно, що цей «шлях»-методика передбачає певний алгоритм здійснення дослідження.

На наш погляд, при застосуванні порівняльно-правового методу для дослідження явищ і інститутів державної служби можна виокремити наступну послідовність дій дослідника: а) роздільне дослідження об'єктів порівняння та виокремлення їх істотних ознак (статус, функції, структура); б) співставлення досліджуваних об'єктів і порівняння їх істотних ознак; в) виокремлення схожих і відмінних істотних ознак досліджуваного об'єкту; г) узагальнення та систематизація істотних ознак досліджуваного об'єкту; г) обґрунтування загального висновку про схожість чи відмінність досліджуваних об'єктів у контексті мети і завдань дослідження; д) формування пропозицій і рекомендацій щодо врахування результатів порівняльного дослідження в адміністративній правотворчій, правозастосовній і юрисдикційній діяльності.

Аналізуючи і порівнюючи системи управління державною службою в Україні та Республіці Польща, необхідно не лише обґрунтувати висновок про їх схожість і відмінність, а й виокремити позитивні складники польської системи і сформулювати пропозиції щодо можливості їх імплементації в українську адміністративно-правову систему, з урахуванням усіх чинників, які можуть невілювати результати такої імплементації на практиці.

Таким чином, під методологією наукового дослідження слід розуміти систему взаємозумовлених світоглядних методологічних цінностей і принципів, які дозволяють найбільш повно та комплексно розкрити сутність, зміст, генезис і перспективи подальшого розвитку та вдосконалення систем і структур (інституцій) управління державною службою в Україні та Польщі, а також обґрунтувати пропозиції щодо використання позитивного правотворчого та правозастосовного досвіду Республіки Польщі щодо творення системи управління цивільною службою в Україні.

Історично-правовий і порівняльний (компаративіський) методи є ключовими методами комплексного дослідження систем управління державною (цивільною) службою в Україні та Польщі. Їх застосування дозволяє виявити витoki і еволюціонування інституту державної (цивільної) служби за часів формування та відродження національної державності, а також у часи перебування наших держав у склад Російської та Австро-Угорської імперій, у складі колишнього СРСР та у складі т.з. «соціалістичного табору» й за часів проголошення та відновлення державного суверенітету. Співставити, проаналізувати і порівняти системи управління державною (публічною) службою в Україні та Польщі, виокремити переваги і недоліки порівнюваних систем, оцінити перспективи рецесії вдалих складників польської моделі управління цивільної служби в систему управління державною службою в Україні тощо.

Очевидно, що історично-правовий і порівняльний (компаративіський) методи не вичерпують весь арсенал методології дослідження систем управління державною (цивільною) службою.

Функціонування досліджуваних адміністративно-правових систем, їх внутрішню побудову та статус складових елементів (суб'єктів, інституцій) потребують застосування також системного, структурно-функціонального, формально-догматичного методу, методу правового моделювання та прогнозування.

Використовуючи системний метод, як логічне продовження світоглядного методологічного принципу системності, система управління державною (цивільною) службою розглядається як елемент системи управління в цілому. При цьому окремо досліджуються складові елементи системи управління державною (цивільною) службою, так і наявні взаємозв'язки між ними.

Отже, системний метод дозволяє дослідити складну систему управління державною (цивільною) службою як складову інституту державної служби в контексті адміністративно-правового виміру.

Дуже близьким до системного методу є структурно-функціональний метод, який дозволяє дослідити складну систему і структуру органів управління державною (цивільною) службою.

На думку Федоренка В.Л., «структурно-функціональний метод є своєрідним симбіозом двох поширених у науці методів – 1) функціонального аналізу та 2) структурного аналізу» [128, с.51].

За допомогою цих двох методів ми можемо одночасно дослідити внутрішню будову, структуру системи органів управління державною службою в Україні та Республіки Польща, а також їх основні функції та завдання.

Важливим методом дослідження системи органів управління державною службою є і формально-догматичний метод. Як один із найдавніших методів він забезпечує аналіз та групування діючих нормативно правових актів, що регулюють об'єкт дослідження. Використовуючи основні закони формальної логіки він сприяє пізнанню правової реальності і дозволяє прогнозувати основні моделі подальшого розвитку правового регулювання об'єкту дослідження.

Можливість спрогнозувати різні варіанти розвитку системи органів управління державною службою в Україні, у тому числі і їх правове регулювання забезпечується шляхом використання методу правового моделювання та прогнозування.

Застосування прогностичного методу дає змогу передусім виявити тенденції подальшого розвитку системи органів управління державною службою в Україні та запропонувати механізми їх вдосконалення.

Правильне визначення основних методів наукового дослідження сприяє розкриттю обраної теми дослідження та досягненню поставленої мети, а саме дозволяє об'єктивно та комплексно дослідити систему управління державною службою в Україні та Республіці Польща, враховуючи динаміку їх генезису і виявити основні їх шляхи удосконалення.

1.3. Генезис і еволюціонування систем управління державною (цивільною) службою в Україні та Республіці Польщі

Вивчення історичного досвіду організації управління державною службою в Україні та Республіці Польщі є базою існуючого рівня правової культури українців та вітчизняної державотворчої традиції.

Проблематика становлення державної служби в Україні залишається предметом уваги істориків, правознавців і фахівців з державного управління. Серед ґрунтовних досліджень цієї проблематики слід виділити дослідження «Історія державної служби в Україні» [35], а також наукові дослідження С. Дубенко [30], А. Малюги [48], В. Федоренка [129] та інших дослідників.

Дослідження в галузі історії та тенденцій розвитку цивільної служби у Польщі здійснювались такими ученими, як Д. Боссаерт і Ч. Деммке [143], Б. Пшевора [157] та ін.

Разом з тим, слід зазначити, що проблематика становлення та розвитку системи управління публічною (державною) службою в Україні, зокрема, й у порівнянні з відповідною адміністративно-управлінською системою в Польщі не отримала на сьогодні відповідної уваги. Наразі відсутнє комплексне дослідження, що відображало б прогресивні моделі та здобутки протягом історичного розвитку української державності.

Появі державних службовців і апаратів управління державною службою в їх звичному для нас вигляді передувало виникнення теократичних деспотій

Стародавнього Сходу – Шумеру й Акаду, Вавилону, Єгипту, Фінікії та ін. За часів теократичних монархій Стародавнього Сходу першими службовцями були представники релігійних культів – служителі храмів.

Думки науковців щодо перших державних утворень на теренах України різняться, зберігають свою полемічність. Так, О. Галенко пише, що задовго до Київської Русі на теренах сучасної України, у Північному Причорномор'ї до III ст. н.е. існувала степова імперія скіфів, відома сучасникам із описів Геродота. У ній існувала царська модель управління, що передбачала конфедеративний устрій і елементи державної служби: племінна верхівка, комісари центральної влади і місцеві адміністрації. [35, с.19-22]. При цьому, скіфи з'являються на теренах України після перемоги і витіснення кіммерійців, згадки про яких відомі з VII ст. до н.е. Скіфів же з часом витісняють сарматські племена. Але, системних даних про політико-правову історію кіммерійців, скіфів і сарматів, зокрема, про організацію в них публічної (державної) служби, на сьогодні обмаль.

Також слід згадати і про давні еллінські держави-колонії у Північному Причорномор'ї. Як писав М. Аркаса, апелюючи до робіт Плінія Старшого, уже в VIII-VII ст. до н.е. «... греки почали тривко закріплюватися на Північному побережжю Чорного моря, використовуючи миролюбиве ставлення до них довколишніх племен і пануючих над ними кочових скитів» [6, с.125]. Завдяки еллінській колонізації Північного Причорномор'я грецька модель управління демократичним полісом поширювалася й на терени сучасної України. Зокрема, у таких містах, як Ніконій, Ольвія Понтійська (Бористен), Тіра, Херсонес і ін. У згаданих полісах знаходимо прототипи систем управління публічною службою, на разок тих, що були поширені в Афінійській Республіці.

То ж, можемо стверджувати, що поява на теренах сучасної України перших протодержав степних імперій скіфів і сарматів, а також еллінських колоній-полісів, очевидно, сприяли виокремленню та стратифікації в

тогочасних суспільствах соціальних груп професійно навчених людей, які здійснювали від імені вождя найважливіші функції держави, а саме: оборони, управління в центрі та на місцях, вступали у зовнішні відносини із сусідніми племенами, містами і державами тощо. Утім, історія управління державною службою бере свої витoki із часів усталення державності в Україні та Польщі.

На думку, Іншина М.І., «існування держави без державної служби та державного управління неможливе. Як відомо, державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою як органічна складова останньої» [33, с.4-9.

У зв'язку з чим більшість науковців досліджуючи історію розвитку управління державною (публічною) службою в Україні виділяють періоди її становлення прив'язуючи їх до етапів розвитку української державності. Найбільш традиційною є наступна періодизація: часи Київської Русі (X-XIII століття); українські землі в складі Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої (XIV-XVIII століття); часи Козацької держави (XVI-XVIII століття); українські землі в складі Російської імперії (початок XVIII – початок XX століть); часи Визвольних змагань (1917-1921 рр.); Радянська доба (1921-1991 рр.); часи незалежності України.

Водночас така періодизація є доволі схематичною та узагальненою. У межах нашого дослідження ми спробуємо синхронізувати періодизацію становлення систем управління державною службою в Україні та Польщі.

Період існування ранньої Київської Русі до XII століття Іншин М.І. вважає першим етапом виникнення державної служби. В цей період, на його думку, «відбувається саме виникнення, а не розвиток чи становлення державної служби. Вона ще не є спеціальною, відокремленою трудовою діяльністю, виконувати яку слід на професійній основі. Посади державної служби не є чітко визначеними, їхнє заміщення в залежності від політики

правлячого князя відбувається або на засадах правона- ступництва, або шляхом призначення, а в деяких випадках – шляхом обрання. Державні службовці виконують особисту волю князя в зв'язку з підлеглистю йому, обумовленою політикою сили та примусом. Державна служба представляє собою лише паростки державної служби в її сучасному розумінні» [33, с.8].

Саме за часів Київської Русі були періоди як одноосібної та владної монархії зі сталою державною структурою та відпрацьованими механізмами управління (за правління князів Володимира Великого та Ярослава Мудрого), так і дуумвіратів та тріумвіратів, які незважаючи на міжусобиці та неузгодженість дій успішно забезпечували подолання зовнішніх загроз. На місцях реалізовували державну владу князівські посадники – сини князя або бояри. Прототипом перших керівників державної служби були так звані «службові князі».

«Еволюція феодалного способу виробництва породила прошарок великих і середніх землеволодільців, яких літописці зазвичай називають загальним терміном «бояри». Вони з'явилися не лише в осередку держави, у Києві та Київській землі, а повсюдно, навіть у віддалених від столярного града Русі землях: Володимиро-Суздальській, Новгородській, Галицькій, Волинській та ін. Утворилося велике феодалне землеволодіння, спочатку князівське, далі боярське» [54, с.17].

З часом і повновладні (великі та удільні) і службові князі вступали у суперечки з боярами щодо методів і форм здійснення своєї влади. Коли відбулося зміцнення економічної та політичної влади земель, що входили до складу Київської Русі, то саме місцеві бояри почали віддавати першочергову перевагу вирішенню місцевих справ над справами загальнодержавними. Таким чином, відбулось посилення влади місцевих князів та феодалів, ацентралізована князівська влада починає становити небезпеку, що стало, на думку істориків, однією з основних причин початку роздроблення Русі.

Разом з тим, феодална роздробленість не призвела до цілковитого розпаду держави, а змінила спосіб її суспільно-політичної організації та здійснення державної влади.

Організація публічної влади і служби у Київському та Польському князівствах майже не відрізнялись від подібних інститутів і процесів у Західній Європі.

Разом із тим, держави Західної Європи не зазнали таких нищівних руйнувань від моноголо-татарської (татарської, ординської) навали, як слов'янські князівства. Певним «острівцем державності» для українців на той час залишилось хіба що Галицько-Волинське князівство, що вдало боронилося від татарів.

У Галицько-Волинському князівстві існувало управління державною службою, коли князь Данило Галицький провів заходи з централізації земель, обмеження впливу бояр, зміцнення кордонів, заснування нових міст та врегулювання зайняття ремеслом, землеробством та торгівлею, а також проводив активну та успішну зовнішню політику. Державна структура князівства була удосконалена, а уособленням реформованої державної служби став княжий двір.

У XIV ст. на Українські землі (Київщина, Поділля, Чернігово-Сіверщина і ін.) ввійшли до складу до складу Великого князівства Литовського, яке розширювалось переважно за рахунок злиття династій, було багатонаціональним, толерантним до різних культур і релігій та, у zenіті свого розквіту, «... сягало своїми кордонами Балтики на Півночі та Чорного моря на Півдні, Західного Бугу на Заході та верхів'їв Оки на Сході» [35, с.76]. Система управління та публічної служби в Великому князівстві Литовському була подібною до вище охарактеризованих систем Київського та Галицько-Волинського князівств, але із сформованою феодално-васальною основою.

Князь міг одноособово вирішувати всі питання державного життя, у тому числі призначати адміністрацію (десятників, сотників та тисячників). Двір князя (як владний інститут) здійснював управління економічними, культурними, релігійними процесами, і для виконання цих функцій налічував близько сотні осіб. Слід зазначити, що державний апарат Великого князівства Литовського, у складі якого перебувала частина українських земель, був достатньо специфічним. Як і в Київській Русі, князь управляв державними справами через дружину, до складу якої входила земельна аристократія. Однак, розширення меж князівства та входження ряду нових земель призвело до потреби в модернізації та ускладненні державного апарату.

Дружина трансформувалась у князівський двір, за межі якого державний апарат не виходив протягом XIV століття.

Двір був резиденцією государя і політичним центром держави. У своєму складі він налічував кілька десятків, а то й сотень осіб (так бувало у великих князівствах: Галицько-Волинському, Чернігівському, Володимиро-Суздальському), і це пояснювалося не лише суто управлінськими функціями, а й тим, що люди двору були водночас і охороною, і адміністраторами, і радниками, і навіть воєнною силою, що завжди перебувала в руках суверена [54, с.27].

Першими посадовцями, які з'явилися в структурі двору були воєводи (військові керівники) та тівунки (управляли волостями), а також канцеляристи (писарі та скарбники). Зі скасуванням удільних князівств та утворенням областей і воєводств, на їх заміну було запроваджено посади старост та воєвод, які виконували не лише військові функції, а згодом засновано посади двірських, маршалків, чашників, хорунжих тощо.

Найвищою військовою владою, після князя, був наділений гетьман, якому довірялось керівництво військом під час походу. Зазначені посади були багатфункціональними, тобто одна особа могла одночасно обіймати

декілька посад. Для контролю збору податків та організації будівництва та підтримки в належному стані шляхів та укріплень в належному стані в межах областей було запроваджено посади намісників, городничих, каштелянів тощо.

Наділений найвищою владою король, що обирався сеймом довічно, мав досить великі повноваження, коли в 1569 році частина земель Правобережної України увійшла до складу новоутвореної держави Речі Посполитої. Вагомим інструментом впливу короля було повноваження передавати земельні маєтки у спадкове володіння своїм воєводам чи чиновникам. Однак, влада короля була обмеженою в частині особистих статків, адже без дозволу сейму король не міг набувати нових земель для себе, виїжджати закордон чи навіть одружуватись.

Державне управління в цей період здійснювалось також через інститут воєвод, призначуваних королем довічно для здійснення управління на місцях – у воєводствах. Крім того, у воєводствах було запроваджено роботу земських урядів, каштелян, писарів, чашників, ловчих, скарбників, мечників, місцевих старост, серед яких була чітко визначена ієрархія та розподіл повноважень.

За часи Речі Посполитої важливі важелі організації системи державного управління знаходились в руках шляхти, тому закономірно, що основними критеріями, які ставились перед службовцями Речі Посполитої були: релігійність, авторитетність, освіченість, володіння маєтком та неодмінно приналежність до привілейованого стану населення – шляхти.

На нашу думку В. Станіславського, «суттєвий вплив на формування державотворчих традицій в Україні мало створення Козацької держави. Козаччина, як соціально-політичний феномен, не перейняла існуючих форм самоорганізації. Натомість запорізька владно-адміністративна система, як і

козацьке право загалом – це симбіоз українського звичаєвого права, елементів німецького Магдебурзького права та положень Литовських статутів.

Козацькі звичаї були уніфікованими і протягом всього часу існування Запорізької Січі функціонували традиції та інструменти реалізації волі козацької спільноти, тому форму організації держави козаків часто прирівнюють до військової демократії» [119, с.42].

До настання епохи Гетьманату найвища військова, адміністративна та судова влада належала отаману. «Серед інших повноважень отаман представляв козацтво на міжнародній арені, призначав старшину, розпоряджався фінансами, а також виконував окремі судові функції. Вплив на вирішення державних справ та доступ до адміністративних таємниць мав також писар Війська Запорізького, у віданні якого перебувало діловодство та канцелярія з писарями, писарчуками, канцеляристами, підканцеляристами, реєстраторами, копіїстами та товмачами (перекладачами). В моделі полково-сотенного устрою, який передбачав децентралізацію влади, полковник виступав виконавцем волі гетьмана на місцях, очільником адміністративної та військової влади, його повноваження фактично віддзеркалювали повноваження гетьмана на рівні полку. Так, полковники організували здійснення судочинства, розпоряджались земельними ресурсами, управляли збором податків. Під час здійснення довірених повноважень полковники мали у розпорядженні апарат – полкову старшину, до складу якої входили полковий суддя, полковий осавул, полковий писар, полковий обозний та полковий хорунжий. Після 1659 року (підписання Березневих статей) умовою обрання полковником стало обов'язкове складення присяги на вірність царю»[119, с. 43].

Період перебування українських земель межах Російської імперії, характеризується становленням та організацією управління державною службою в умовах створення та зміцнення держави централізованого типу, на

чолі з монархом, наділеним абсолютною владою. Тоді перебування на державній службі розглядалася як повинність, а управління державною службою – як справи, підконтрольної особисто монарху, яка здійснюється особами, одноосібно призначуваними монархом.

Табелем про ранги всіх чинів військових, статських та придворних (1722 р.), було законодавчо закріплена система державної служби та управління нею, та було передбачено три види служби – військова, цивільна та придворна, а також запроваджено уніфіковану систему та ієрархію чинів у кожному виді служби. Петрівський Табель про ранги 1722 року безперечно відображував і запозичення досвіду управління державною службою в Англії, Голандії та інших державах. Водночас, управлінський і соціальний статус державних службовців та управлінців було привілейованим, дворяни мали переваги при отриманні чинів.

Починаючи із XVIII ст. Україна та Польща втратили національну державність і були вмонтовані в системи державного управління та державної служби Російської та Австро-Угорської імперії. При цьому, названі імперії досить жорстоко придушували будь-які спроби відродити державність, національні еліти не допускались до вищого корпусу державної служби.

Хоча, як пише А. Малюга, «історії відомі й карколомні кар'єри українців на державній службі Російської імперії (М. Аркас, О. Безбородько, П. Гулак-Артемівський, М. Костомаров, В. Кочубей, Ф. Прокопович, П. Скоропадський, Д. Трощинський і ін.). Окремі ж із відомих українських письменників, учених і митців, як то М. Гоголь, змушені були перебиватися на державній службі певний час через матеріальну скруту» [48, с. 245]..

Також наведемо цікаве положення сформульоване А. Малюгою про дискримінаційний становий характер законодавства Російської імперії про державну службу: «Становий і доволі архаїчний порядок доступу до державної служби в Російській імперії закріплювався її доволі струнким, хоча

й дискримінаційним і, по-суті, ксенофобським законодавством. Аргументуємо цю позицію. У «Зводі статутів про цивільну службу» 1857 року об'єднані два статuti, які унормовують цивільну службу в Російській імперії: а) «по визначенню від уряду» і б) «виборну», та легітимізують дискримінаційні, в сучасному розумінні, умови формування корпусу державних службовців» [48, с. 245].

Суттєві зміни в управлінні державною службою відбулись протягом ХІХ століття – поч. ХХ ст., що було зумовлено потребою в комплектуванні апарату не лише дворянами, тому коло осіб, які могли стати управлінцями було розширене представниками недворянського середовища: духовенством, канцеляристами без чину, вченими, художниками та купцями першої гільдії, а також особами, які закінчили визначені університети та мали вчений ступінь.

Не зважаючи на це, умови проходження державної служби особами недворянського походження були значно суворішими і досягти відповідного кар'єрного рівня такій особі було складніше, ніж дворянину, що свідчить про збереження реальних важелів управління державною службою у дворянства.

У зв'язку з цим, на думку Дегтярьова С.І., «уряд продовжив ускладнювати процедуру отримання цими особами дворянства через службу, у тому числі і шляхом покарання за посадові порушення й злочини. Таким чином, тепер уряд міг обмежувати не національну різнобарвність російського дворянства, як це робилося наприкінці ХVІІІ – на початку ХІХ ст. (намагався лімітувати потрапляння туди представників інших національностей: українців, поляків, кримських татар тощо), а соціальну (обмежував доступ у дворянство для міщан, купців, духовенства і т.д.)» [19, с.11].

Тільки у 1906 році було формально скасовано юридично закріплені станові привілеї у проходженні державної служби.

Органами, що здійснювали управління державною службою, були Сенат, Герольдія при Сенаті, адміністрація государя та Інспекторський департамент Першого відділення Власної Його Імператорської Величності (В. Й. І.) Канцелярії, а також міністерства та губернські управи.

Початок XVIII ст. на території сучасної Польщі ознаменувався створенням Варшавського князівства, в основі його адміністративного та державного функціонування стала Конституція Наполеона, тобто Князівство успадкувало принципи централізації за зразком французької моделі управління. На чолі Князівства був Король (монарх), в його компетенцію входили всі сфери діяльності за виключенням законотворчої функції та правосуддя. Рада Міністрів мала в своїй діяльності опікуватися питаннями правочину, доходів та казни, внутрішніми справами, справами релігії та поліції. Державна Рада була створена для виконання допоміжних функцій, до її складу входили міністри та Рада міністрів. Регулювалася діяльність цих двох структур Указом від 19 вересня 1810 року. Після створення Королівства Польщі воно стало правонаступником Варшавського Князівства та успадкувало систему державного будівництва, дещо змінивши принципи та основи територіального та адміністративного розподілу.

На думку А.Малюги, «наявність архаїчних по своїй суті, численних, але малоефективних, порівняно з Великою Британією, Нідерландами, США, Францією й іншими державами Західної демократії, чиновницьких апаратів Австро-Угорська, Російська та Німецька імперії підчас Першої світової війни і сприяло їх програту. Однією з причин цієї військової катастрофи, а у подальшому й соціалістичних революцій 1917-1919 років у Росії, Німеччині, Угорщині й інших державах, на її погляд, стала нездатність корпусу державних службовців до модернізації, з огляду на розвиток демократії та соціальний і науково-технічний прогрес» [48, с. 247].

Після набуття Польщею незалежності в 1918 році, вона була розділена на 16 провінцій, тоді як в Королівстві їх було лише 5. На чолі провінцій (воєводств) був воєвода, який відносився до посад загального управління органів місцевого самоуправління.

Дослідивши дореволюційний досвід, можна стверджувати, що за умови абсолютної влади монарха (государя) управляти державною службою можна було лише за допомогою приближеного до монарха апарату.

«Лютнева революція подарувала українцям та полякам надію на вирішення питання незалежності та встановлення нових підходів до державного управління. В Україні було сформовано Центральну Раду, до президії якої увійшли голова, заступник та товариш голови, писар, скарбник та очільники дев'яти комісій. До структури Центральної Ради входили також комісії, покликані вирішувати окремі питання та готувати їх на розгляд сесії, Комітет (згодом – Мала Рада) для оперативного керівництва поточними справами, а також канцелярія, на яку покладалось ведення діловодства і до штату якої входили керівник, заступник та працівники відділів (загального, виробничого, кодифікаційного, бухгалтерії, господарського та бібліотеки). Правовий статус працівників Центральної Ради регулювався статутом. Законопроектом «Про посольства та місії УНР» визначався порядок роботи консулів, послів та співробітників закордонних представництв. У листопаді 1917 р. було прийнято Декрет «Про винищення станів і цивільних чинів», яким було остаточно скасовано чиновництво як ідею та знищено буржуазно-дворянський державний апарат». [59, с. 37].

Із жовтня 1921 р. до серпня 1991 р. тривав радянський етап розвитку державної служби, який можна охарактеризувати номенклатурним управлінням державною службою. Попри декларування нової влади побудови комуни без бюрократії як основної ідеї, фактично чиновники зміцнили власні позиції, а тотальна націоналізація власності призвела до

гострої потреби у збільшенні апарату для ведення обліку майна, розподілу та контролю. Протягом всього радянського періоду існувала номенклатурна бюрократія, для якої характерними були таємність, закритість та суворий відбір за єдиним критерієм – партійною відданістю.

Державні службовці формально відносились до адміністративно-управлінських кадрів, таким чином поняття «органу державного управління» розмивалось і починало включати керівництво державних підприємств.

З часом радянське чиновництво набирало все більшої ваги в суспільстві, перелік номенклатурних посад розширювався, строки перебування на посадах збільшувались, запроваджувалась система особистого патронату по всій вертикалі. Спеціально створених органів управління державною службою в колишньому СРСР не було. Натомість цю роль здійснювали організаційні відділи комітетів комуністичної партії.

Разом з тим, питання управління державною службою були предметом науки теорії держави і права, а також адміністративного права.

Досліджуючи питання розвитку науки державного управління І. Пахомов в своїй монографії «Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР» державну службу сформулював як «засновану на законі та оплачувану діяльність службовців та державних органів, що полягає в практичній реалізації державно-владних повноважень у різних сферах суспільного життя» [58, с. 8].

Проголошення в 1991 році України незалежною, демократичною та правовою державою розпочинається новий етап розвитку концепції управління державної служби. Представники різних галузей права звертаються до дослідження проблематики державної служби, зокрема, В. Авер'янов, Ю. Битяк, С. Дубенко, М. Білинська, І. Петришин і ряд інших, та розробляються концептуальні принципи організації державної служби, правового забезпечення, засади культури управлінської діяльності, а також

пропозиції вирішення актуальних теоретичних і практичних проблем управління державною службою.

Паралельно із науковими розробками в Україні відбувається становлення інституту державної служби, питання управління державною службою отримують юридичну регламентацію, а робота над вдосконаленням галузевого законодавства відбуваються донині. Після вступу в дію Закону «Про державну службу» (2015 р.) в травні 2016 року до системи органів, що здійснюють управління державною службою в Україні, згідно ст. 12 увійшов Кабінет Міністрів України, як провідний орган цієї системи [76].

Крім того, було утворено новий колегіальний орган для захисту від надмірного політичного впливу - Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії. У кожному державному органі визначається посада керівника державної служби, та підкреслюється важливість місії служби управління персоналом, що здійснюють управління кадрами державної служби.

Схожі історичні традиції має і державна служба Республіки Польщі. Перший Закон про державну службу був прийнятий 17 лютого 1922 р., який було замінено Трудовим кодексом і Законом про Співробітників Державної канцелярії за часів встановлення комуністичного режиму в Польщі. Після того, як у 1989 році комуністична партія вже втратила свої позиції в Польщі, з'явилась необхідність у створенні неупередженої державної служби, яка мала вирішити проблеми, пов'язані з оновленням державного апарату.

Одним з перших кроків, які Польща застосувала для модернізації державного апарату, було прийнято одностороннє рішення Уряду провести реформу державного управління. Таким чином, було призначено повноважного представника уряду з реформування державного управління, та була розпочата реформа.

У 1990 році в Республіці Польща було створено Національну школу публічного адміністрування, яка займалася професійною підготовкою перспективних державних службовців.

Через затяжні політичні суперечності лише у 1996 році було розроблено перший Закон про державну службу.

Прийняття у 1997 році нової Конституції Польщі, яка, зокрема, в ст. 153 установила, що: «Для забезпечення професійного, надійного, позапартійного і політично нейтрального виконання зобов'язань держави в органах державного управління повинен діяти корпус державної служби ...» [41], та проблеми з реалізацією Закону «Про цивільну службу 1996 року у 1998 році було прийнято нову редакцію закону «Про цивільну службу» [100].

На підставі даного закону система цивільної служби Польщі була інтегрована до стандартів Європейського союзу. Особливо в частині відкритості і конкурентоспроможності при прийомі на роботу, заохочення та оцінки, навчання і розвитку цивільних службовців.

Разом із тим, система управління цивільною службою в Польщі в той період мала й проблемні аспекти, пов'язані з прагненням парламентських політичних сил впливати на формування вищого корпусу цивільної служби.

Після вступу 1 травня 2004 року Польщі до Європейського Союзу постало питання про інтеграцію її системи управління публічною службою до цінностей і принципів єдиного адміністративного простору. Новий склад Ради Міністрів Польщі, що прийшов до влади в 2005 році, ініціював прийняття Закону (акта) про публічну службу, а також Закону про державний кадровий резерв і вищі посади публічної служби (обидва були прийняті Сеймом Польщі в 2006 році). Внаслідок їх реалізації в Польщі було суттєво зменшено кількість публічних службовців, запроваджено відкриті конкурси на всі вакантні посади цивільної служби, посилено соціальні та правові гарантії службовців.

Як наслідок, було зменшено кількість державних службовців, виключено з системи державної служби управлінські посади, зокрема посади генеральних директорів, керівників департаментів та рівнозначних підрозділів. Також було вилучено посаду начальника державної служби і розпущено Управління державної служби.

Такі суттєві зміни призвели, до збільшення впливу політичних партій на керівні державні посади, що викликало багато критики з боку суспільства та міжнародної спільноти.

у 2008 році парламент Польщі прийняв новий закон «Про цивільну службу» [160], що включив багато положень скасованого раніше Закону «Про цивільну службу» 1998 року.

У новому законі 2008 року знайшли своє місце позитивно зарекомендовані попередні механізми управління людськими ресурсами в системі державної служби. Зокрема, йдеться про віднесення керівних управлінських посад до корпусу державної служби; посилення системи управління людським капіталом у державному секторі; підбір кадрів вищого корпусу державної служби через проведення відкритих прозорих конкурсів.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що історія державного управління в Україні та Польщі та управління державною службою, як його складової, тісно пов'язана із виникненням першого державного утворення. В Україні за часи феодальної монархії Київська Русь існувала власна незапозичена модель управління державними справами. В Польщі запозичена модель централізації за зразком французької моделі управління.

Пізніші етапи, зокрема періоди перебування українських земель у складі іноземних держав – Великого князівства Литовського, Речі Посполитої та Російської імперії, характеризуються тим, що на українські території поширювались встановлені цими державами порядки, в тому числі

акцептувались моделі управління державною службою. Окреме місце в історії управління державною службою в Україні заслужують періоди Козацької держави та Визвольних змагань, які значною мірою вплинули на історичний спадок інституту державної служби та на формування його основ у сучасній державі.

Після проголошення незалежності України система управління державною службою теж зазнала певних змін, однак так і не пройшла шляху повної трансформації від радянської моделі до сервісно орієнтованої концепції.

У той же час Польща посіла перше місце серед країн центральної та східної Європи, що в умовах перехідного періоду вирішила проблеми, пов'язані з оновленням державного апарату. Після прийняття у 1997 році нової Конституції та проведення реформи державної (цивільної) служби у 2005-2008 рр., було введено в дію Закон Польщі «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 р. Цей Закон узагальнив позитивні аспекти і досвід застосування попередніх законів про цивільну службу Польщі від 24 серпня 2006 р., 18 грудня 1998 р. та 5 липня 1996 р. та від 17 лютого 1922 р., і водночас адаптував польське національне законодавство про публічну службу до відповідних стандартів ЄС, членом якого Польща й стала того ж 2008 року у межах розширення «Східного партнерства».

Так, розглянувши історіографію становлення та розвитку інституту державної служби в Україні та Польщі необхідно зазначити наступне.

По-перше, історично склалося так, що в усі періоди української та польської державності характерними особливостями для державної служби були: недостатня мобільність державного апарату і його віддаленість від інститутів громадянського суспільства, високий ступінь впливу ментальності громадян на формування державної служби, її нестабільність, відсутність правової та соціальної захищеності державних службовців.

По-друге, становлення державної служби як актуального публічного (державного) соціально-правового інституту в Україні та Польщі продовжується. Це складний, відповідальний і тривалий процес, що охоплює не тільки правове регулювання, а й інші елементи: організаційні, правові, кадрові, освітні, процесуальні, інформаційні тощо.

По-третє, у сучасному законодавстві концептуально змінилося розуміння державної служби: якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у виді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у рамках діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених повноважень у межах компетенції.

По-четверте, використання досвіду минулого дає змогу визначити конструктивні й ефективні засоби гармонізації соціальних відносин, зокрема між владою та різними групами суспільства, спонукає до їх спільної відповідальності за майбутнє.

Висновки до Розділу 1

1. Управління державною службою – це визначена Конституцією та законами України, насамперед спеціальним Законом України «Про державну службу», цілеспрямована, розпорядча, організаційно-владна діяльність органів державної влади, спрямована на:

1) визначення, унормування та реалізацію єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби, із широким залученням громадськості;

2) імплементація міжнародних стандартів у сфері публічної служби (міжнародні договори, зокрема, Угода про асоціацію України і ЄС; рекомендації Ради Європи і ЄС; документи *SIGMA* і ін.; рішення

Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо захисту рівного права на доступ до державної служби і ін.);

3) утвердження комплексної та збалансованої системи управління державною службою, репрезентованої суб'єктами, які: а) формують державну політику в сфері публічної служби, з урахуванням міжнародних стандартів; б) реалізують державну кадрову політику та положення чинного законодавства, стратегій і програм з питань державної служби; в) забезпечують підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації корпусу державної служби;

4) формування та перманентне оновлення освіченого, високопрофесійного, патріотичного та добросовісного корпусу державної служби, що здійснюється транспарентно, на конкурсних засадах;

5) упередження конфлікту інтересів, непотизму, «кумівства» та будь-яких проявів корупції під час вступу на державну службу та впродовж усього часу її проходження;

6) організація безперервної, упродовж усієї кар'єри державного службовця, його професійної підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації;

7) забезпечення соціального та правового захисту державних службовців, підвищення престижу державної служби у суспільстві та державі.

2. Система управління державною службою – це встановлена чинним законодавством ієрархія супідрядних і узгоджено функціонуючих суб'єктів державного управління, а також система завдань, функцій і повноважень, методів, форм і механізмів щодо формування та реалізації кадрової політики у сфері державної служби.

3. Під методологією наукового дослідження слід розуміти систему взаємозумовлених світоглядних методологічних цінностей і принципів, які дозволяють найбільш повно та комплексно розкрити сутність, зміст, генезис і

перспективи подальшого розвитку та вдосконалення систем і структур (інституцій) управління державною службою в Україні та Польщі, а також обґрунтувати пропозиції щодо використання позитивного правотворчого та правозастосовного досвіду Республіки Польщі щодо творення системи управління цивільною службою в Україні.

4. Правильне визначення основних методів наукового дослідження сприяє розкриттю обраної теми дослідження та досягненню поставленої мети, а саме дозволяє об'єктивно та комплексно дослідити систему управління державною службою в Україні та Республіці Польща, враховуючи динаміку їх генезису і виявити основні їх шляхи удосконалення.

5. Історично-правовий і порівняльний (компаративіський) методи є ключовими методами комплексного дослідження систем управління державною (цивільною) службою в Україні та Польщі. Їх застосування дозволяє виявити витоки і еволюціонування інституту державної (цивільної) служби за часів формування та відродження національної державності, а також у часи перебування наших держав у склад Російської та Австро-Угорської імперій, у складі колишнього СРСР та у складі т.з. «соціалістичного табору» й за часів проголошення та відновлення державного суверенітету. Співставити, проаналізувати і порівняти системи управління державною (публічною) службою в Україні та Польщі, виокремити переваги і недоліки порівнюваних систем, оцінити перспективи рецепції вдалих складників польської моделі управління цивільної служби в систему управління державною службою в Україні тощо. Водночас дослідження функціонування адміністративно-правових систем, їх внутрішню побудову та статус складових елементів (суб'єктів, інституцій) здійснюється шляхом використання системного, структурно-функціонального, формально-догматичного методу, методу правового моделювання та прогнозування.

6. Системи органів управління державною службою в Україні та Польщі пройшли тривалий, і багато в чому споріднений генезис і еволюціонування з IX ст., коли державну службу в Київському князівстві організували князі Ярослав, Володимир і ін., а у Князівстві Польському легендарний князь Мешко I, Болеслав Хоробрий, Мешко II, Каземір і ін. [151, с. 3-7], і до модерних систем управління державною службою в Україні та Польщі в XXI ст. Основними періодами становлення та розвитку систем управління державною службою в Україні та Польщі є:

- перший період (IX ст. – XIII ст.) – утвердження системи управління державною службою в Київському та Польському князівствах;
- другий період (XIII ст. – XIV ст.) – занепад інститутів державності в Київському князівстві за часів Орди, розвиток Галицько-Волинського князівства і утворення Великого Князівства Литовського, де була започаткована феодально-васальна модель управління державною службою;
- третій період (XIV ст. - XVIII ст.) – становлення та розвиток управління державною службою за часів утворення Литовсько-Польської унії, а з 1569 р., після Люблінської унії – Речі Посполитої, а також утвердження феномену Козацької держави та закріплення основ публічної служби у Конституції Пилипа Орлика 1710 р.;
- четвертий період (XVIII ст. поч. XX ст.) – перебування Українських і Польських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперії та насадження аристократичних і дискримінаційних щодо корінного населення систем управління державною службою, заснованих на законодавстві відповідних метрополій;
- п'ятий період (поч. XX ст. – сер. XX ст.) – зародження національних систем управління державною службою за доби національно-

визвольних змагань УНР-ЗУНР 1917-1922 та за часів відродження II Речі Посполитої в Польщі (1918-1939 рр.):

- шостий період (перша пол. XX ст. – кін. XX ст.) – запровадження радянської державно-партійної системи управління публічною службою в Україні (1922 р.) і запровадження комуністичної моделі публічної служби у Польській Народній Республіці після Другої світової війни;

- сьомий період (кін. XX ст. – поч. XXI ст.) – відродження національних систем управління державною службою після «оксамитової революції» в Польщі і за часів III Речі Посполитої та після проголошення незалежності України в 1991 році; поява перших законів про державну (цивільну) службу в Україні (1993 р.) і Польщі (1998 р.);

- восьмий період (з поч. XXI ст. – до сьогодні) – реформування системи управління державною (цивільною) службою на цінностях Об'єднаної Європи і прийняття нових законів про державну (цивільну) службу в Польщі (2008 р.) і в Україні (2015 р.) та забезпечення їх реалізації.

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ТАТУС СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ (ЦИВІЛЬНОЮ) СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩІ

2.1. Законодавство про управління державною (цивільною) службою в Україні та Республіці Польщі

Після проголошення незалежності України становлення державної служби і її кадрового складу визначав Закон України «Про державну службу», (від 16 грудня 1993 р. за № 3723-ХІІ). Прийняття цього закону сприяло розвитку нормативно-правової бази державної служби України, яка окрім закону налічувала значну кількість підзаконних нормативних актів, зокрема, указів і розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів центрального органу з питань державної служби, основним завданням яким було впровадження в практичну дійсність Закону України «Про державну службу».

У 1998 р. було визнано необхідність реформування системи державного управління і державної служби, згідно із прийнятою Концепцією адміністративної реформи. Зокрема, Концепція передбачала розроблення і впровадження нової класифікації державних органів і посад державних службовців. Було визначено особливий статус служби в органах місцевого самоврядування, єдиний порядок проведення конкурсу та стажування із складанням іспиту, систему об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців, в основу якої покладено продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи [43].

Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 було затверджено стратегію реформування системи державної служби в Україні [126]. Реалізація якої здійснювалась відповідно до програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. N 746 [87]. Основною метою даної реформи було наближення державної служби України до європейських стандартів.

Як наслідок у 2015 році було прийнято новий закон України «Про державну службу» в основу якого покладені європейські принципи ефективного врядування.

На сьогоднішній день правове регулювання діяльності органів управління державною службою в Україні здійснюється цілою низкою нормативно правових актів, що у своїй сукупності складають ієрархічну систему. На чолі якої стоїть Конституція України, 1996 року, яка містить ряд норм, що визначають повноваження вищих органів державної влади у сфері управління державною службою України.

Як вірно зазначає Грищук А.Б. «особлива роль Конституції України в регулюванні даного питання обумовлена в першу чергу тим, що вона, будучи актом вищої юридичної сили, становить правову базу поточного законодавства соціальної держави. У ній отримують юридичне закріплення різні види правових актів, що їх видають державні органи. По-друге, Конституція є системо-утворюючим правовим актом, оскільки у ній відображено вертикальну та горизонтальну структури національного законодавства. По-третє, крім регулятивної функції, Основний Закон забезпечує внутрішню єдність норм національної правової системи й ефективні правові зв'язки з міжнародним законодавством» [16, с.81].

Згідно Конституції України (ст. 85), «до повноважень Верховної Ради України, що мають вплив на систему управління державною службою, можна

віднести: внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції; прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку; призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону; призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату» [42].

Окрім цього, статтею 92 передбачено, що «виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби» [42].

Щодо повноважень Президента в сфері управління державною службою, то згідно зі ст. 106 Конституції, Президент: «вносить за

пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Президент України також, із мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України» [42].

Так, згідно зі ст. 116 Конституції України, «Уряд України розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує його виконання; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України» [42].

Водночас повноваження Кабінету Міністрів України в сфері управління державною службою викладені не тільки в Конституції, а й у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [91], «Про центральні органи виконавчої влади» [99] і ін.

Так, стаття 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначає основні повноваження Уряду, у сфері державного управління та

державної служби Кабінету Міністрів України, зокрема, «здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління; вживає в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності: а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників; б) голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади); в) інших посадових осіб, які призначаються на посаду КМУ; затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади; організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби» [91].

Основним спеціальним законом, що регулює порядок створення, функціонування та повноваження органів управління державною службою в Україні є Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 [76].

З прийняттям наприкінці 2015 року Закону України «Про державну службу» (далі – Закон) та набранням ним чинності з 1 травня 2016 року розпочалася реформа, покликана забезпечити функціонування ефективної, професійної та політично неупередженої державної служби.

На нашу думку, основними відмінностями від попередніх законодавчих актів, що стосуються функціонування державної служби є: по-перше: виведення за межі сфери його дії політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; по-друге: політична неупередженість державних службовців; по-третє: чітке та зрозуміле визначення повноваження керівника державної служби в державних органах та системна класифікація посад державної служби залежно від характеру та обсягу

повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності.

До беззаперечних позитивних здобутків Закону України «Про державну службу» можна віднести єдині умови вступу на державну службу (проведення відкритого конкурсу), та створення комісії з питань вищого корпусу державної служби, уведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; уведення системи дисциплінарної відповідальності державних службовців з вичерпним переліком підстав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності та порядком накладення стягнень за дисциплінарні проступки; встановлення вичерпного переліку підстав припинення державної служби тощо [76].

Окрім Закону України «Про державну службу» на сьогоднішній день існують і інші законодавчі акти, які регулюють особливості проходження державної служби в окремих органах державної влади, зокрема проходження державної служби в органах системи правосуддя регулюється Законами України «Про судоустрій і статус суддів» [98], «Про Вищу раду правосуддя» [72], «Про Конституційний Суд України» [92].

Крім того, навіть у системі виконавчої влади особливості проходження державної служби в окремих органах виконавчої влади регулюються на рівні спеціальних законодавчих норм: 7 червня 2018 року прийнято Закон України «Про дипломатичну службу» [79], особливості державної служби у митних та податкових органах визначаються відповідно Митним кодексом України [52] і Податковим кодексом України [62].

Особливості проходження державної служби у правоохоронних органах містяться в законах, що регулюють діяльність відповідних правоохоронних органів, зокрема Закон України «Про Національну поліцію» [94], Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [93] тощо.

Крім законодавчих актів в Україні діє розгалужена система підзаконних нормативних актів, що регулюють правовідносини у сфері управління державною службою.

Так, зокрема діяльність центрального органу виконавчої влади Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в державних органах, регулюється Положення про Національне агентство України з питань державної служби затверджене постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500 [64].

Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби також затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [68].

Окрім загальних існує значна кількість відомчих підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність системи управління державною службою.

До яких можна віднести накази Національного агентства України з питань державної служби № 59-21 від 02.04.2021 р «Про затвердження Положення про систему моніторингу виконання завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державними службовцями апарату НАДС, які займають посади державної служби категорій «Б» та «В»» [85]; № 50 від 03.03.2016 р. «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» [88]; № 47 від 03.03.2016 р. «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» [89]; № 277 від 20.12.2016 р. «Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: наказ Національного агентства України з питань державної служби» [90].

На сьогоднішній день в Україні існує ціла система нормативно-правових актів, що регулює діяльність системи управління державною службою, яка включає в себе як загальні норми, так і спеціальні, що регулюють систему управління державною службою в окремому органі державної влади.

Водночас існуюча система нормативно-правових актів не є сталою, вона зазнає регулярних змін, вдосконалення та розширення.

Так, 28 січня 2021 року Верховна Рада України прийняла у першому читанні проект закону «Про парламентську службу» 4530 від 21.12.2020 [102].

Метою якого є визначення особливостей правового регулювання парламентської служби та правового статусу парламентських службовців для дієвої та ефективної роботи Апарату із забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів.

Проект містить ряд принципових новел, головними серед яких є: запровадження нового інституту – парламентської служби як служби особливого характеру; введення поняття парламентських службовців, до яких належатимуть парламентські державні службовці, працівники парламентської патронатної служби, парламентські працівники, які виконують функції з обслуговування; вимоги до політичної неупередженості парламентських державних службовців; визначення системи управління парламентською службою; створення Комісії з питань добору парламентських державних службовців категорії «А» та конкурсної комісії, яка проводитиме конкурс на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В». Крім того, уточнено загальні та спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади Керівника Апарату, першого заступника та заступника Керівника Апарату, керівників структурних підрозділів, їх заступників, парламентської державної служби; деталізуються відносини, пов'язані зі службовою кар'єрою

парламентських державних службовців, оцінюванням результатів їх службової діяльності, підвищенням рівня їх професійної компетентності; визначено особливості фінансового забезпечення діяльності парламентської служби, оплати праці парламентських державних службовців, їх соціально-побутового забезпечення, а також дисциплінарну відповідальність тощо.

Правові системи України і Республіки Польща є дуже схожими, мають однакові принципи побудови і походження та входять до романо-германської (континентальної) правової сім'ї.

У законодавстві Польщі, так як і в законодавстві України немає єдиного акту, який би регулював всі аспекти державної служби. Окремі види діяльності державної служби регламентуються законодавчими актами, які відображують основні параметри статусу державних службовців. Функціонування державної служби Польщі регулюється низкою законодавчих актів, що мають ієрархічну структуру на чолі якої знаходиться Конституція Республіки Польща, яка була прийнята 2 квітня 1997 р., збереглися правові норми щодо формування органів державної влади і використовуються поняття “публічна служба” і “цивільна служба” [41].

У ст. 153 Конституції Республіки Польща, зазначає, що «для забезпечення професійного, надійного, позапартійного і політично нейтрального виконання зобов'язань держави в органах публічного управління повинен діяти корпус державної служби» [41]. Конституція Польщі в ст. 60 також визначає «право всіх громадян вступу на державну службу», та вказує на «відповідальність Голови Ради Міністрів за працівників, які працюють в урядовій адміністрації» [41].

Правовий статус осіб, що відносяться до корпусу Державної служби Республіки Польща визначає закон «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 р. [160].

Як і закон України «про державну службу», так і закон Республіки Польща «Про цивільну службу» спрямований на запобігання політичного втручання в процес відбору та просування державних службовців, на незалежність органів державної влади Польщі від зміни політичної ситуації в Польщі та неможливість втручання політичних сил в роботу державних службовців при зміні політичної ситуації в державі. Зміна посадових осіб після зміни уряду стосується перш за все політичних посад (міністрів, заступників міністрів) та членів політичних партій, також впливають на можливі зміни Генеральних директорів центральних органів державної влади.

Закон «Про цивільну службу» гарантує відкритий та конкурентний відбір на посади державної служби після появи вакансії. На практиці зовнішнє втручання в державний сектор все ж таки має місце. Непоодинокими є ситуації, коли йде затримка у поданні оголошення про проведення конкурсу на заміщення вакантної посади, незважаючи на те, що є вільні вакансії. Або ж, коли генеральні директори проводять конкурсний відбір, на користь громадян, які заручились політичною підтримкою, незважаючи на Закон Республіки Польща «Про цивільну службу», яким регулюється процедура відбору кадрів на державну службу.

Серед інших законів Республіки Польща, що регулюють питання державної служби слід виділити Закон від 16 вересня 1982 року «Про службовців державних установ в редакції 2023 року [97], Закон від 21 серпня 1997 року «Про обмеження провадження підприємницької діяльності особами, які виконують державні функції» у редакції 2023 року [96], Закон від 21 січня 2021 р.» Про закордонну службу», у редакції 2023 року [81], Закон від 14 червня 1991 року «Про Національну школу адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського» у редакції 2023 року [95] та інші.

Окрім законів значна частина правовідносин, що виникають в процесі здійснення державної служби в Республіці Польща, як і в Україні регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема розпорядженнями та постановами Прем'єр Міністра. Як приклад можна навести, розпорядження Прем'єр Міністра від 25 квітня 2007 року «Про робочий час працівників апарату державної адміністрації», від 16 грудня 2009 року «Про порядок проведення кваліфікаційної процедури державної служби», від 9 квітня 2009 року «Про роз'яснювальне провадження та притягнення до дисциплінарної відповідальності на державній службі», від 19 грудня 2014 року «Про особливі права окремих категорій працівників державної служби», від 24 червня 2015 року «Про детальні умови організації та проведення навчання на державній службі», від 23 липня 2015 року «Про детальні умови та порядок проведення першого оцінювання на державній службі», від 4 квітня 2016 року «Про умови та порядок проведення періодичного оцінювання державних службовців і працівників державної служби», а також Постанова Прем'єр-міністра від 23 квітня 2009 р. «Про види документів, що підтверджують знання польської мови особами без громадянства Польщі, які претендують на роботу на державній службі» та інші.

Крім розпоряджень та постанов Прем'єр Міністра окремі питання цивільної служби в Республіка Польща регулюються наказами Голови Державної Служби, що входять до єдиної системи польського законодавства, яке має свою ієрархічну структуру.

На наш погляд, важливими принципами функціонування державної служби в Україні та цивільної служби в Республіка Польща є принцип її відкритості та прозорості. Забезпечення цих принципів функціонування державних органів влади в Польщі, як і в Україні, базується на положеннях Закону Республіки Польща «Про доступ до публічної інформації» [156], який

детально регулює механізми обміну публічною інформацією. Відповідно до ст. 7 цього Закону, «передбачено надання відповідних документів «на вимогу» [156].

Крім того, ст. 7 Закону Польщі «Про доступ до публічної інформації» вводить загальне правило про те, що доступ до публічної інформації є безкоштовним. Однак, у ст. 15 згаданого акту наводить виняток, що плата може стягуватися лише тоді, коли в результаті надання інформація «на вимогу», суб'єкт повинен понести додаткові витрати, пов'язані зі способом розкриття інформації» [156].

Водночас, на сьогодні до Закону Польщі «Про доступ до публічної інформації» внесено поправку, яка обмежує доступ до окремої публічної інформації через економічний аспект. Відповідно до нових правил, обмежується доступ до інформації, яка відноситься до конфіденційної.

Конституція Республіки Польща гарантує право громадян на інформацію про діяльність державних органів влади (ст. 61) [41].

У Польщі доступ до публічної інформації може бути розширений через розміщення в доступному місці, або через інформаційні термінали (інфомати). До розпорядників інформації відносяться усі органи державної і місцевої влади, а також ті установи, які використовують кошти з бюджетів. Відмова у наданні інформації в Польщі може бути обумовлена тільки її конфіденційністю (захист персональних даних, право на недоторканність приватного життя, державні, професійні, фінансові, статистичні). Відмова здійснюється у формі адміністративного рішення. Стаття 23 Закону «Про доступ до публічної інформації» передбачає «штраф, покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі на строк до одного року для тих, хто, на відміну від зобов'язань, накладених на них, не дає публічної інформації» [156].

Як відомо, право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим положеннями ст. 10 Конвенції «Про захист прав та основоположних свобод людини», ст. 19 Загальної декларації прав людини, ст. 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. «Так, кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання правопорушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно або підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» [145, с. 95].

Аналогічні норми, що забезпечують громадянам України вільний доступ до публічної інформації, у тому числі, що стосується і системи управління державною службою містяться в Конституції України та законі України «Про доступ до публічної інформації» [80]. Мета даного закону полягає у забезпеченні прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Враховуючи, що правові системи України та Республіка Польща мають однакові корені походження та внутрішню будову, то особливо цінним є вивчення взаємного досвіду у питаннях регулювання системи управління державною службою, що сприятиме врахуванню як негативного, так і позитивного досвіду при реформуванні внутрішнього законодавства.

Аналіз діючого законодавства Республіки Польща свідчить про наявність Закону від 14 червня 1991 року «Про Національну школу

адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського» у редакції 2023 року, який регулює її діяльність. Національна школа державної адміністрації Польщі була створена в травні 1990 року рішенням уряду Тадеуша Мазовецького. Перших студентів вона прийняла у вересні 1991 року. Її завданням була підтримка реформ державної адміністрації та побудова сучасної системи цивільної служби у Польщі, яка функціонує і на сьогоднішній день по типу французької національної школи адміністрації.

Національна школа адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського є вищим закладом післядипломної освіти, яка забезпечує проходження підготовчої служби особам, які вперше вступають на цивільну службу, а також організовує підвищення кваліфікації для діючих працівників цивільної служби з метою підвищення їх професійного рівня, а її випускними автоматично зараховуються до категорії цивільної служби.

Окреме дослідження діяльності Національної школи адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського може бути корисним з метою впровадження їх досвіду в Україні.

Проведений нами аналіз законодавства України та Республіки Польща, що регулює правовідносини, що виникають у процесі діяльності системи управління державною (цивільною) службою дає підстави стверджувати, що воно є схожим, але не тотожним.

Система законодавства України та Республіки Польща мають свою ієрархічну структуру, яку очолює Конституція, що є основним законом держави та регулює основні сфери суспільного життя.

У Польщі, як і у більшості країн Європи, використовується термін «цивільна служба, у той час як в Україні – «державна служба». Як в Україні, так і у Республіці Польща є спеціальний закон, що регулює правовідносини у сфері державної (цивільної) служби. Закону України «Про державну службу»,

що є чинним на сьогоднішній день прийнято у 2015 році, а у Польщі закон «Про цивільну службу» набув чинності у 2008 році, що значно раніше ніж в Україні. Обидва закони мають багато спільного та містять норми, що відображають європейські цінності та принципи організації державної (цивільної) служби. Водночас вони мають і багато відмінностей у регулюванні тих чи інших питань, що пов'язані з державно (цивільною) службою, про які буде йти мова в наступних розділах.

Крім великої кількості законів, що тим чи іншим чином регулюють відносини у сфері державної (цивільної) служби законодавство обох країн має розгалужену систему підзаконних нормативно-правових актів, як загального та відомчого рівня. У обох країнах відсутній єдиний уніфікований нормативно-правовий акт, який би сприяв у правовій визначеності правового регулювання даної сфери суспільних відносин.

2.2. Завдання, функції та структура системи управління державною службою в Україні

Державна служба в Україні є багатофункціональною і складною системою, що потребує чіткого і унормованого управління її державним апаратом.

Управління державною службою є явищем системним, включає ряд суб'єктів, що тісно взаємопов'язані між собою.

Через управління державною службою здійснюється реалізація однієї із функцій держави - управління державним апаратом. На сьогоднішній день в Україні сформовану чітку систему управління державною службою, кожен елемент якої наділений певними функціями та виконує ряд покладених на нього завдань відповідно до свого місця та призначення в цій системі.

Як вірно зазначає А.Гаркуша, «управління державною службою» є також складним явищем, основний зміст якого складають такі моменти: 1) визначення й реалізація єдиної державної кадрової політики; 2) формування кадрового корпусу державних службовців; 3) встановлення державних посад і визначення їхнього статусу; 4) встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння; 5) визначення порядку й правил проходження державної служби; 6) оцінювання діяльності державних службовців; 7) встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців; 8) встановлення та реалізація умов функціонування державних службовців тощо [12, с.260].

Відповідно до пункту 2 «Уповноважені органи влади у сфері публічної служби» Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, ухваленої Комітетом Міністрів на 699-му засіданні заступників міністрів 24 лютого 2000 р. «управління політикою у сфері публічної служби загалом має належати до компетенції уряду» [110].

Враховуючи рекомендацій Ради Європи Законом України «Про державну службу» Кабінет Міністрів України було визначено вищим органом впровадження єдиної державної політики у сфері державної служби та закріплено на законодавчому рівні досить широкі повноваження Уряду у сфері регулювання та безпосереднього управління державною службою. Серед повноважень якого є у тому числі і організація проведення єдиної державної політики у сфері державної служби.

Перелік всіх суб'єктів системи управління державною службою закріплено в ст.12 Закону України «Про державну службу», що включає Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні

конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом [76].

Мета діяльності, завдання, функції та структура кожного з перелічених суб'єктів залежить від його організаційно-правового статусу визначеного законодавцем.

Як зазначає, А. Студенецька «суб'єкти управління державною службою є як самостійними органами публічного управління – юридичними особами публічного права так і допоміжними органами чи структурними підрозділами або ж окремими посадовими особами органу публічного управління. Організаційний статус обумовлює сутність та зміст функцій, що покладаються на названі суб'єкти законодавцем, а також об'єкт щодо якого ці функції здійснюються» [123,с.229].

Водночас А. Гаркуша виділяє наступні основні завдання управління державною службою в цілому: «визначення й реалізацію єдиної кадрової політики в державній службі; підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави; адаптацію інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей; розвиток нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної системи державної служби; забезпечення політичної незалежності й стабільності державної служби; подальший інституційний розвиток державної служби; професіоналізацію державної служби; теоретико-правове визначення статусу державного службовця; формування кадрового корпусу державних службовців; застосування інформаційних технологій у системі державної служби; підвищення відповідальності державних службовців; створення єдиної системи оцінювання державних службовців; правовий і соціальний захист державних службовців, фінансування державної служби; ведення Єдиного реєстру посад державних службовців; протидію корупції

проведення науково-теоретичних досліджень інституту державної служби» [12, с.259].

Виконання визначених законодавцем завдань управління державною службою здійснюється шляхом реалізації функцій управління державною службою, які реалізуються суб'єктами управління державної служби.

Гаркуша А. вважає, що «особливістю функцій управління державною службою є те, що вони є похідними від функцій державного управління та функцій державної служби. Водночас функції управління державною службою не є результатом автоматичного поєднання перших і других» [12, с. 161].

На думку Рунової Н.О. «функції управління державною службою відносяться саме до управлінських функцій конкретних органів державної влади – суб'єктів управління державною службою в Україні» [114, с.139].

Розглядаючи функції управління державною службою виключно у контексті функцій конкретного суб'єкта управління державною службою Рунова Н.О. вважає, що «функції управління державною службою – це взаємопов'язані та взаємодоповнюючі, цілеспрямовані та юридично виражені владно-організуючі аспекти діяльності уповноважених законодавством суб'єктів управління державною службою» [114, с. 140].

Підтримуючи позицію Рунової Н.О. вважаємо, що функції управління державною службою – це поєднання функцій кожного суб'єкта управління державною службою, які він реалізує в межах наданих йому повноважень, що в своїй сукупності і визначають місце та роль даного суб'єкта в загальній ієрархічній системі управління державною службою.

Розділ III «Управління державною службою» закону України «Про державну службу» містить ряд статей, що визначає конкретні повноваження суб'єктів управління державною службою. Водночас закон України «Про державну службу» не містить норм, що визначали б правовий статус

найвищого органу в системі управління державною службою – Кабінету Міністрів України.

Повноваження Кабінету Міністрів України як найвищого органу виконавчої влади, що у тому числі, організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби, визначаються Конституцією України та законом України «Про Кабінет Міністрів України» [91].

Стаття 20 закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначає основні повноваження Уряду, зокрема і у сфері державного управління та державної служби. Відповідно до положень якої саме Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління; вживає в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності: а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників; б) голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади); в) інших посадових осіб, які призначаються на посаду КМУ; затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади; організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби.

Аналізуючи повноваження Кабінету Міністрів України у сфері управління державною службою, можна стверджувати, що їх виконання є реалізацією регулятивної, установчої та функції кадрового забезпечення.

Не менш важлива роль у системі управління державною службою належить Центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, яким визначено Національне агентство України з питань державної служби (НАДС).

Діяльність НАДС координується Кабінетом міністрів України, а його правовий статус закріплено в Закону України «Про державну службу» та Положенні про Національне агентство України з питань державної служби затвердженого постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500, далі – Положення про НАДС [64].

Очолює НАДС – Голова, який призначається Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр Міністра на підставі конкурсного відбору проведеного Комісією. Термін повноважень Голови НАДС складає – 5 років з правом повторного призначення ще на один термін.

Основні повноваження НАДС визначені в ст. 13 Закону України «Про державну службу» та конкретизовані в Положенні про НАДС, які можна систематизувати по напрямкам діяльності, зокрема: 1) здійснення функціонального управління державною службою; 2) забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах; 3) розроба та прийняття нормативно-правових актів з питань державної служби; 4) участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; 5) здійснення контролю за додержанням законодавства про державну службу; 6) надання роз'яснень з питань застосування нормативно-правових актів у сфері державної служби та методичної допомоги службам управління персоналом у державних органах; 7) забезпечення професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів [76].

НАДС реалізує свої повноваження безпосередньо або через свої територіальні органи, які є юридичними особами публічного права.

Ситсемний аналіз повноважень НАДС дає підстави стверджувати, що даний суб'єкт управління державною службою реалізує свої повноваження

шляхом виконання регулятивної, установчої, контрольної, методичної та функції забезпечення професійного навчання державних службовців.

Законом України «Про державну службу» було запроваджено утворення нового колегіального постійно діючого на громадських засадах органу у системі управління державною службою – Комісії з питань вищого корпусу державної служби, далі - Комісія. Призначення якої сприяти формуванню незалежного професійного корпусу державної служби в Україні.

Порядок формування та повноваження Комісії визначаються також Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженого постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243 [63].

До повноважень Комісії належить кадрове забезпечення вищого корпусу державної служби шляхом: погодження типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади категорії «А»; проведення конкурсу на зайняття посад категорії «А»; надання згоди на дострокове звільнення з посади категорії «А» за ініціативою суб'єкта призначення; внесення пропозицій щодо переведення державних службовців категорії «А» на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу; здійснення дисциплінарного провадження стосовно державних службовців, що займають посади категорії «А» [63].

Таким чином, Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт управління державною службою теж здійснює ряд функцій, а саме: регулятивну, контрольну та трудового (кадрового) забезпечення.

Відповідно до частини першої статті 2 Закону України «Про державну службу» керівник державної служби – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі [76].

Керівник державної служби є суб'єктом системи управління державною службою, який здійснює безпосереднє керівництво державною службою у відповідному державному органі. Наприклад, у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – це Державний секретар Кабінету Міністрів України; у відповідному міністерстві – державний секретар міністерства; в іншому державному органі – це керівник державного органу або керівник апарату (секретаріату).

Основні повноваження Керівника державної служби зводяться до організації роботи державних службовців та забезпечення персоналом державний орган на професійній та політично незаангажованій основі.

Отже, Керівник державної служби в межах своїх повноважень здійснює регулятивну, управлінську, контрольну та функцію планування управління державною службою.

Найнижчою ланкою в ієрархії суб'єктів управління державною службою є служба управління персоналом державного органу

Відповідно до ст.18 Закону України «Про державну службу» у державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу (далі - служба управління персоналом) з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби. Обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців органу. Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладання та розривання контрактів

про проходження державної служби, а також виконує інші функції, передбачені законодавством.

Таким чином, кожен суб'єкт системи управління державною службою в межах наданих йому повноважень здійснює ряд функцій, які у своїй сукупності є функціями управління державною службою.

Враховуючи значну кількість таких функцій серед науковців існують різні підходи до їх класифікації.

Студенецька А., вважає, що функції управління державною службою «за своїм характером, можуть бути як загальними (характерними для кожного суб'єкта), так і спеціальними (притаманними лише конкретному суб'єкту). Відповідно, до загальних функцій слід віднести функції регулятивну, установчу, кадрову, планування та контролю» [123, с.231].

Дещо схожий підхід до класифікації функцій управління державною службою має і Гаркуша А. розрізняючи: «1) основні (загальні властиві будь-якій управлінській діяльності (планування, регулювання, розпорядження, нормативно-правова, організаційна, кадрова, контрольна, фінансова, соціальна функції); 2) спеціальні, тобто такі, що є характерними для окремих видів управлінської діяльності; на відміну від основних функцій вони є менш консервативними та більш динамічними, можуть змінюватися залежно від пріоритетних напрямів політичного, економічного й соціального розвитку держави та суспільства, проведення конституційної, судової й адміністративної реформ та інших чинників» [12, с. 259].

До спеціальних функцій управління державною службою Гаркуша А. відносить наступні: «1) прогнозування: суб'єкт управління має своєчасно визначати потреби державної служби в нормативно-правовому, організаційному, кадровому, інформаційному, фінансовому та іншому її забезпеченні; 2) планування: набуває особливого значення для подальшого становлення й розвитку авторитетної, стабільної та професійної державної

служби; 3) кадрову: підготовка та залучення молоді до державної служби; розроблення й упровадження механізму оцінки професійних, ділових і моральних якостей кандидатів на посади державних службовців; заміщення посад державних службовців професійно підготовленими, висококваліфікованими фахівцями; дотримання державними службовцями норм і правил у межах посадових повноважень; удосконалення системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців; оновлення державних стандартів і змісту професійного навчання; поступовий перехід до безперервного навчання протягом періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій тощо. Є обов'язковою умовою адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу; 4) мотиваційну: заохочення державних службовців за досягнення ними високих результатів; встановлення рівня оплати праці, що стимулюватиме залучення висококваліфікованих фахівців на державну службу та запобігатиме відпливу професіоналів, сприятиме сумлінній, високопродуктивній праці; 5) інформаційно-аналітичну: розширення доступу до інформації щодо вакантних посад державних службовців, результатів контролю за дотриманням порядку проходження державної служби, державної статистичної звітності з питань державної служби; забезпечення функціонування інформаційної системи з питань професійного навчання, добору кадрів та обліку проходження державної служби; 6) допоміжні, які мають на меті забезпечення реалізації основних і спеціальних функцій управління державною службою (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо)» [12, с. 261].

Трохи інший підхід до класифікації функцій управління державною службою має Рунова Н.О., яка застосовує два критерії класифікації: за специфікою об'єкта та суб'єкта управління і за правовою формою.

Так, Рунова Н.О. розділяє функції управління державною службою «1) за специфікою об'єкта та суб'єкта управління: а) основні (загальні): прогнозування, планування, аналіз, організація, регулювання, координація, облік, контроль, моніторинг; б) спеціальні (специфічні): кадрова політика, у тому числі формування та реалізація механізмів вступу та проходження державної служби, оцінювання її результатів та ін.; організація інформаційної та фінансової систем функціонування державної служби; аналітична робота щодо оцінювання ефективності функціонування інституту державної служби та його вдосконалення; антикризова діяльність; міжнародні зв'язки тощо; в) допоміжні (обслуговуючі): матеріально-технічне забезпечення; організація документообігу, діловодства та архівної справи; юридичне обслуговування; методичне забезпечення та ін.; 2) за правовою формою: а) правотворчі (участь у законотворчому процесі з питань державної служби, прийняття нормативних актів у межах наданої законом компетенції тощо); б) правозастосовні (виконання покладених функцій і посадових обов'язків на суб'єктів управління державною службою); в) правозахисні функції (надання адміністративних послуг громадянам; реалізація та захист порушених прав і свобод людини і громадянина) управління державною службою» [114 ,с.142].

На нашу думку, класифікація функцій управління державною службою за правовою формою, що запропонована Руновою Н.О. є найбільш вдалою, оскільки в її основу покладено саме форму реалізації правових норм у діяльності суб'єкта системи управління державною службою .

2.3. Внутрішня побудова, функції та повноваження системи управління цивільною службою в Республіці Польща

Після військової агресії російської федерації, розпочатої 24 лютого 2022 року, корпус державних службовців України, з одного боку, почав

реалізовувати свої завдання та функції в умовах воєнного стану (запровадження дистанційних форм роботи для окремих категорій службовців, призупинення проведення конкурсів на посади державної служби і ін.), а з іншого – значна частина державних службовців поповнила лави Збройних Сил України і інших військових формувань. Зокрема, в Територіальну оборону України (ТрО). Це мало за наслідок скорочення корпусу державних службовців і суттєву трансформацію, уже вдруге після пандемії *COVID-19* [146], системи управління державною службою в Україні.

«До того ж, у районі відсічі збройної агресії РФ, а також на деокупованих територіях України із початку агресії збільшилась кількість військових адміністрацій, створених Президентом України відповідно до частини першої ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», для виконання функцій місцевих органів виконавчої влади. Державні службовці в військово-цивільних адміністраціях заміщуються «військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та забезпечення її безпеки ...» або іншими особами, «які мають спеціальні знання та досвід, без конкурсного відбору»» [73]. «Відповідні кроки щодо трансформації державної служби в умовах військової агресії російської агресії, яка має всі ознаки повномасштабної війни в повітрі, на суходолі та на морі»[148], вбачаються цілком логічними.

Іще одним чинником, який матиме вплив на державну службу та систему управління нею, є потреба в оптимізації органів державної влади і управління в умовах воєнного стану в Україні. Так нещодавно в ЗМІ було анонсовано презентацію нової концепції реформування Кабінету Міністрів України і органів виконавчої влади в цілому. «Однією з новел цієї реформи,

передбачувано стане інтеграція з 2023 року Національного агентства України з питань державної служби до складу Міністерства цифрової трансформації України» [10]. Очевидно, що відповідні реформи у сфері виконавчої влади матимуть вплив на трансформацію та подальший розвиток системи державного управління в сфері публічної служби в умовах воєнного стану в Україні.

Разом із тим, посилення євроінтеграційних процесів в Україні, каталізатором для яких стало набуття Україною 23 червня 2022 р. офіційного статусу держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу, а також триваюча нині кропітка робота Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України щодо приведення чинного законодавства до вимог і директив ЄС, вимагають, на наше переконання, врахування України позитивного досвіду держав-членів ЄС у сфері управління публічною службою. Такий досвід нам демонструє сусідня держава-член ЄС із спорідненим досвідом державотворення та правотворення – Республіка Польща. Досвід «творення служби цивільної» в Польщі вбачається позитивним і привабливим для України на період повоєнного відновлення України і її вступу до ЄС.

Питання внутрішньої побудови і функціонування системи управління цивільною службою в Республіці Польщі в адміністративно-правових реаліях сьогодення, як прикладу належної правотворчої та правозастосовної практики для повоєнної розбудови України на шляху її вступу до Європейського Союзу, вбачається актуальним для комплексних наукових розвідок. Для аналізу актуального стану функціонування системи цивільної служби у Польщі у цьому підрозділу дисертації використано Конституцію Республіки Польща [41], Закон «Про цивільну службу» [160], Коментар до цього Закону, під редакцією проф. К. Барана [165], а також офіційний веб-сайт «Serwis Służby Cywilnej» [158].

Феноменологія «творення цивільної служби» в III Речі Посполитій, на нашу думку, полягає в тому, що починаючи із 1998 року в Польщі було створено новий інститут цивільної служби (з пол. «*służbie cywilnej*» може бути перекладено й як «служби цивільної») (поряд із нею виділяють іще три складники публічної служби (служба в органах місцевого самоврядування («*służba samorządowa*»), військову й парамілітарну службу («*służba mundurowa*») та дипломатичну службу («*służba dyplomatyczno-konsularna*»)), а також сформовано збалансовану систему формування державної кадрової політики і управління державною службою. Сутність «творення цивільної служби» у Польщі визначилась професіоналізацією цивільної служби і відокремленням її від політичних і політично залежних посад.

Таким чином, Польща почала впроваджувати важливий принцип управління публічною службою в країнах ЄС, що передбачає чіткий розподіл адміністративної та політичної складових управління не лише на функціональному, а й на організаційному рівнях. Ця та інші вдалі реформи Польщі щодо запровадження цінностей і принципів єдиного з Об'єднаною Європою адміністративного простору сприяли євроінтеграції Польщі та мали своїм позитивним наслідком вступ у 2004 цієї потужної держави Східної Європи до ЄС. Вбачається, що цей чинник слід брати до уваги й Україні при реалізації її впевненого зовнішньополітичного курсу на вступ до ЄС.

Але, законодавство про державну (цивільну) службу в Польщі, після її вступу до ЄС, з часом зазнало ґрунтовних змін. Як відомо, у 2008 році Польща прийняла новий і нині чинний Закон Республіки Польщі «Про цивільну службу» [160]. Професор Ягелонського університету К. Баран зазначив щодо цього наступне: «Закон про цивільну службу регулює функціонування важливої для побудови держави урядової формації» [165]. Хоча, подальші зміни до цього Закону, спрямовані на його певну політизацію, як звертає увагу К. Баран, створило різноманітні проблеми, змінило сутність

відповідного законодавства. І цей чинник, очевидно, слід прийняти до уваги і вітчизняному законодавцю.

Що ж являє собою на сьогодні система управління цивільною (державною) службою в Республіці Польща? Відзначимо, що подібно тому, як Розділ III «Управління державною службою» Закону України «Про державну службу» визначає систему та основних суб'єктів управління з питань державної служби [76], Розділ 2 «Організація цивільної служби» Закону Польщі «Про цивільну службу» визначає адміністративно-правовий статус ключових суб'єктів організації та функціонування цивільної служби в Речі Посполитій: Голови Цивільної Служби, Генерального урядового директора, Ради Служби Цивільної, Вищої дисциплінарної комісії Цивільної Служби, Департаменту Цивільної Служби і ін.

При цьому, українська та польська системи органів управління державною (цивільною) службою багато в чому є схожими, хоча й не тотожними. Вони мають ієрархічну побудову та, по-суті, утворюють управлінську вертикаль «кадрової влади». Ці системи, у їх широкому сенсі, як ми уже зазначали у попередніх дослідженнях, репрезентовані: а) парламентами, які на законодавчому рівні регулюють інститут державної служби, а також б) органами виконавчої влади загальної (уряд, голова уряду) та спеціальної компетенції (комісії (ради) із питань державної служби, спеціально уповноважені органи або посадові особи із питань регулювання державної служби; керівники державної служби (державні секретарі, генеральні директори; кадрові служби (департаменти) і відділи) [131, с. 210].

Разом із тим, польська модель управління цивільною службою істотно відрізняється від української. У цьому контексті визначимо основну адміністративно-правову парадигму з досліджуваного питання наступним чином: колегіальна або одноособова система органів управління державною (цивільною) службою. Українська модель управління державною службою є

насамперед ієрархічною адміністративною структурою. Головною ланкою цієї своєрідної «вертикалі кадрової влади» в Україні є центральний орган виконавчої влади – Національне агентство України з питань державної служби (НАДС), координацію роботи якого забезпечує Кабінет Міністрів України [64].

Натомість, головною ланкою цивільної служби у Республіці Польща є одноособовий орган виконавчої влади – Голова Цивільної Служби, який не має в своєму підпорядкуванні спеціального центрального органу виконавчої влади, а будучи наділеним широкою компетенцією, організовує свою діяльність, спираючись на організаційно-технічний підрозділ апарату (канцелярії) прем'єр-міністра, а також консультативно-дорадчого органу з питань цивільної служби, вищої дисциплінарної комісії та спеціалізованого навчального закладу. При цьому, щодо останніх трьох ланок у системі формування та реалізації державної політики Польщі з питань цивільної служби Голова Цивільної Служби не має чітких адміністративних повноважень, які б передбачили безпосередній адміністративний вплив (призначення (погодження) та звільнення керівників, забезпечення контролю і підзвітності діяльності органів тощо).

З одного боку, Голова Цивільної Служби Польщі є самостійним (т.з. «монократичним»), а по-суті одноособовим політичним (у сенсі дискретних повноважень щодо формування секторальної державної політики) органом у системі органів виконавчої влади, що логічно передбачає (але не унормовується в польському законодавстві) посилені гарантії його діяльності, тоді як Голова НАДС є очільником центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) зі спеціальною компетенцією. З іншого – Голова НАДС управляє самостійним ЦОВВ, тоді як діяльність Голови Цивільної Служби Польщі забезпечують підрозділи інших органів державної влади. Але, і Голова Цивільної Служби Польщі, і Голова НАДС, на наш погляд, є політично

залежними посадовцями, що зумовлено їх місцією в системі органів виконавчої влади.

Обґрунтована нами гіпотеза про спорідненість і відмінність систем управління державною (цивільною) службою в Україні та Польщі не є постулатною. Вона вимагає поглибленого дослідження системи органів державної влади Польщі зі спеціальною компетенцією у сфері формування та реалізації державної політики з питань цивільної служби і організації та функціонування цивільної служби. Так, у попередніх публікаціях нами висвітлювався адміністративно-правовий статус відповідних суб'єктів [129, с. 210]. Але ці положення вимагають свого уточнення, з огляду на правові та управлінські реалії Речі Посполитої та актуалізовану на офіційному веб-порталі «Сервіс Цивільної Служби» інформацію [158].

Система органів управління цивільною службою в Польщі формує відповідну державну політику та організовує й забезпечує функціонування корпусу цивільної служби, який складають «працівники, що обіймають керівні посади цивільної служби, посади середньої ланки, координуючі, незалежні, спеціалізовані та допоміжні посади» [158]. Вона репрезентована на сьогодні наступними ключовими суб'єктами, які у взаємодії забезпечують реалізацію основних цілей, завдань і функцій цивільної служби у Республіці Польща, спрямованих на забезпечення цінностей і принципів єдиного адміністративного простору та ефективного функціонування державної влади та державного управління.

Голова Цивільної Служби («Szef Służby Cywilnej») – це «центральний орган урядової адміністрації в справах цивільної служби». Він підпорядкований безпосередньо Голові Ради Міністрів Польщі, що «є керівником працівників урядової адміністрації» (п. 7 ст. 148 Конституції Польщі) [41]. При цьому, Голова Цивільної Служби не обіймає жодної керівної посади у системі органів виконавчої влади (урядової адміністрації) в

Польщі. Тобто, він не обіймає посади у Раді Міністрів Республіки Польща, не очолює міністерство чи центральний орган виконавчої влади.

З 2006 року Голова Цивільної Служби мав власний апарат – Управління (уряд) Цивільної Служби. Але, в чинному Законі про цивільну службу його посада в системі органів виконавчої влади стала одноособовою – «монократичною». На сьогодні діяльність шефа цивільної служби, відповідно до нормативного змісту ст. 14 Закону Польщі «Про цивільну службу», забезпечується Канцелярією Ради Міністрів.

Відзначимо, що посада Голови Цивільної Служби була запроваджена в Польщі іще в першому посткомуністичному Законі Польщі про цивільну службу від 05 липня 1996 р., а надалі була унормована і в другому Законі Польщі «Про цивільну службу» від 18 грудня 1998 р. Утім, Закон про цивільну службу від 24 серпня 2006 р. покладав повноваження Голови Цивільної Служби на Главу Канцелярії Голови Ради Міністрів Польщі. І хоча в чинному Законі Польщі про цивільну службу посада Голови Цивільної Служби була поновлена, але це не призвело до поновлення Уряду (центрального органу виконавчої влади) Служби Цивільної. Забезпечення діяльності шефа цивільної служби почав здійснювати Департамент Служби Цивільної Канцелярії Голови Ради Міністрів Польщі. Після внесення змін до законодавства про цивільну службу в 2015 р. правовий статус Голови Цивільної Служби дещо послабився [165]. Із березня 2016 р. і до сьогодні Головою Цивільної Служби в Польщі є Д. Довят-Урбанський.

Голова Цивільної Служби призначається та звільняється безпосередньо Головою Ради Міністрів. При цьому, якщо до внесення змін до Закону Польщі «Про цивільну службу» в 2015 році Голова Цивільної служби призначався на підставі подання Ради Цивільної Служби, то нині його призначення – це дискреційні повноваження Голови Ради Міністрів Польщі, який може призначати і звільняти цю посадову особу будь-коли, без будь-

яких подань і застережень [165]. Таким чином, Голова Цивільної Служби у Польщі, по-суті, є «*alter ego*» прем'єр-міністра Польща. Виключні повноваження Голови Ради Міністрів із цього кадрового питання обмежені лише вимогами ст. 11.1 Закону Польщі «Про цивільну службу». Хоча, термін повноважень Голови Цивільної Служби не обмежується каденцією Голови Ради Міністрів.

Так законодавець визначив, що кандидатом на вакантну посаду Голови Служби Цивільної в Польщі може бути дієздатний громадянин цієї держави, який не має судимості за умисний злочин чи податковий кримінальний проступок, чи рішення суду про заборону обіймати керівні посади в органах державної влади, має освіту магістра, чи іншу рівнозначну освіту, володіє хоча б однією робочою мовою ЄС, має бездоганну репутацію та не є членом політичної партії [160].

Усі ці критерії, за винятком вимоги про бездоганну репутацію або ж добросовісність, підтверджуються відповідними витягами, довідками, дипломами і сертифікатами. Щодо бездоганної репутації, то її рисами слід вважати: ввічливість, старанність, відповідальність, спроможність до достойної поведінки у різних місцях і ситуаціях [165]. Очевидно, що ці чесноти не вичерпані. Таким чином, йдеться про моральні та етичні аспекти професійної діяльності кандидата на посаду керівника Цивільної Служби.

Майже всі вище названі вимоги, окрім критерію безпартійності, поширюються й на особу, яка тимчасово виконує обов'язки керівника Цивільної Служби.

На практиці ж, як стверджує польська вчена Е. Ура, Голова Цивільної Служби обирається серед чиновників цивільної служби. Найбільш вірогідним є призначення на цю посаду директора Департаменту Цивільної Служби в Канцелярії Голови Ради Міністрів Польщі [165].

Ключовою ціллю та завданням, а по-суті місією Голови Цивільної Служби у Польщі є формування та забезпечення реалізації державної кадрової політики. Згідно з частиною другою ст. 15 Закону Польщі «Про цивільну службу», він «готує та представляє Раді Міністрів проект Стратегії управління людськими ресурсами у цивільній службі, що передбачає діагностику цивільної служби, окреслює її стратегічні цілі, систему реалізації і граничне фінансування» [160]. Зокрема, Голова Цивільної Служби щорічно, до кінця березня презентує Раді Міністрів звіт про стан цивільної служби і про реалізацію згаданої стратегії, про укомплектування корпусу цивільної служби і грошову винагороду службовців, визначає стандарти цивільної служби, а також правила етичної поведінки корпусу цивільної служби у Польщі.

Окрім того, Голова Цивільної Служби зобов'язаний, відповідно до частини першої ст. 15 Закону про цивільну службу, реалізувати наступні цілі та завдання:

- 1) здійснювати контроль над реалізацією засад цивільної служби;
- 2) керувати процесом управління людськими ресурсами на цивільній службі;
- 3) збирати і узагальнювати інформації про корпус цивільної служби;
- 4) готувати проекти нормативно-правових актів, пов'язаних із цивільною службою;
- 5) здійснювати моніторинг і нагляд за видатками на винагороду цивільним службовцям і на їх навчання на бюджетний рік;
- 6) планувати, організовувати і контролювати централізоване навчання цивільних службовців;
- 7) узагальнювати інформацію про цивільну службу;
- 8) забезпечувати умови для поширення інформації про вільні посади службовців;

9) здійснювати міжнародну співпрацю і т.п. [160].

Названі та коротко охарактеризовані нами цілі, завдання та функції Голови Цивільної Служби у Польщі не є вичерпними. Зокрема, Е. Ура визначає систему його повноважень, що є продовженням згаданих цілей, завдань і функцій та впливають зі змісту Закону про цивільну службу та інших актів чинного законодавства Республіки Польща. Для прикладу: «подання на міністра у справах публічних фінансів про перевірку виконання внутрішнього аудиту в межах завдань, які визначені законом (ст. 18); розгляд заяв від випускників KSAP про прийняття на цивільну службу (ст. 42, ust. 1); переведення посадовців цивільної служби до інших урядів (органів управління) (ст.ст. 63 і 66)» [165, с.146]. і ін.

Як уже зазначалось, забезпечення діяльності Голови Цивільної Служби в Польщі нині здійснює Канцелярія Голови Ради Міністрів. Відповідно до Закону Польщі «Про Раду Міністрів» від 08 серпня 1996 р. (Dz.U. z 2021 г., roz. 178), Канцелярія Ради Міністрів забезпечує діяльність (організаційну, технічну, інформаційну та ін.) Ради Міністрів, Голови Ради Міністрів і заступників Голови Ради Міністрів, Колегії до Справ Спеціальних Служб, Легіслаційної Ради і Голови Цивільної Служби [165, с. 142]. Для забезпечення діяльності кожного із цих суб'єктів у Канцелярії Ради Міністрів діє самостійний підрозділ. Забезпечення роботи Голови Цивільної Служби здійснює Департамент Цивільної Служби.

Департамент Цивільної Служби («Departament Służby Cywilnej») – це підрозділ Канцелярії Голови Ради Міністрів, який забезпечує діяльність одноособового органу виконавчої влади – Голови Цивільної Служби. При цьому, відповідний Департамент здійснює організаційне та технічне забезпечення повсякденної роботи Голови Цивільної Служби і в адміністративному сенсі підпорядковується Голові Ради Міністрів і Главі Канцелярії Ради Міністрів, а не безпосередньо Голові Цивільної Служби, як

це визначено розпорядженням Голови Ради Міністрів від 30 жовтня 2006 р. (Dz.U. Nr.198, poz. 1456). Тому, Департамент Цивільної Служби Канцелярії Ради Міністрів не можна вважати самостійним суб'єктом системи управління цивільною службою в Речі Посполитій.

«Натомість, свої завдання, функції та повноваження Голова Цивільної Служби, відповідно до частини першої ст. 15 Закону Польщі «Про цивільну службу» реалізує «за допомогою» генеральних урядових директорів, у межах їх компетенції, за обставин та в формах, визначених чинним законодавством (отримання інформації, документів і справ).

Генеральний урядовий директор («генеральний директор урядовий», «Dyrektor generalny urzędu»), посадова особа, яка є очільником корпусу цивільної служби у Канцелярії Ради Міністрів, міністерствах і урядових комітетах, центральних органах виконавчої влади і в урядах воєводств, а також в Управлінні з реєстрації лікарських засобів, медичних приладів і біологічних продуктів та Бюро лісового насінництва. Генеральний директор підпорядковується керівникові відповідного органу виконавчої влади» [129 ,с.210]. При цьому, посади генерального урядового директор відсутні в Головній Комендатурі Поліції, Головній Комендатурі Державної пожежної служби і Комендатурі Прикордонної охорони й інших парамілітарних службах і правоохоронних органах служби.

На наш погляд, інститут генеральних урядових директорів має дуалістичну адміністративно-правову природу в системі органів управління цивільною службою в Польщі. З одного боку, генеральні урядові директори, подібно державним секретарям в міністерствах України є керівниками державних (цивільних) службовців, і забезпечують реалізацію згаданої попередньо стратегії управління людськими ресурсами в цивільній службі, що розробляється і впроваджується Головою Цивільної Служби. З іншого боку, як і у випадку з Департаментом Цивільної Служби Канцелярії Ради

Міністрів, генеральні урядові директори не утворюють «вертикаль» управління цивільною службою, оскільки не підпорядковуються безпосередньо Голові Цивільної Служби. Сенс взаємодії Голови Цивільної служби із генеральними урядовими директорами, як встановлює частина третя ст. 17 Закону про цивільну службу, полягає «може запросити від генерального урядового директора інформацію, документи і звітність в межах завдань, що зумовлені законом» [160]. Очевидно, що дослівний переклад цього положення спеціального Закону Польщі «Про цивільну службу» виключає будь-яку пряму адміністративно-управлінську супідрядність генеральних урядових директорів Голові Цивільної Служби.

Важливим суб'єктом в системі організації функціонування цивільної служби у Польщі є Рада Публічної Служби («Rada Służby Publicznej») при Голові Ради Міністрів у складі 15 членів, як функціонує як консультативно-дорадчий орган. Рада Публічної Служби змінила Раду Цивільної Служби, що була створена іще в 1996 році та скасована після внесення зміни до Закону Польщі «Про цивільну службу» в 2015 році. До складу ради входить від 7 до 9 членів, що призначаються Головою Ради Міністрів на 4 роки.

Водночас, Рада Публічної Служби, має широкі повноваження до розгляду справ і формування висновків, пов'язаних із підготовкою стратегії управління людськими ресурсами на цивільній службі, змістом законопроектів і проєктів інших нормативно-правових актів і програм у сфері цивільної служби; бюджетних запитів для фінансування проходження цивільної служби; кваліфікаційних вимог для кандидатів на посади цивільної служби; питань етичної поведінки і дисциплінарної відповідальності службовців тощо. Згідно п.п. 2-3 частини третьої ст. 19 Закону Польщі «Про цивільну службу», Рада Публічної Служби може вносити подання на розгляд Голови Цивільної Служби щодо засад публічної служби, щодо скарг, спрямованих до неї від членів корпусу цивільної служби, представників

профспілок чи товариств службовців, які стосуються адміністрації публічної тощо [160].

Рада Публічної Служби, за своєю адміністративно-правовою природою не має повноваження на самостійне прийняття рішень, обов'язкових до виконання визначеним колом суб'єктів. Забезпечення її діяльності, як і діяльності Голови Цивільної Служби, здійснює Канцелярія Голови Ради Міністрів.

Ще одним суб'єктом, пов'язаним із системою управління цивільною службою у Польщі є Вища дисциплінарна комісія Цивільної Служби («Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej», «Wyższą Komisją Dyscyplinarną»), завдання, функції, склад і порядок діяльності якої визначає Закон Польщі «Про цивільну службу» (ст. 116-127). Питання щодо віднесення суб'єкту, уповноваженого проводити службові розслідування та перевірки, а також накладати дисциплінарні стягнення на працівників, до системи органів управління персоналом, залишається дискусійним у адміністративно-правовій науці та державному управлінні. Зміст відповідної проблематики можна визначити короткою формулою: «публічне управління vs арбітраж». Разом із тим, той факт, що статус Вищої дисциплінарної комісії Цивільної Служби унормовано у більш ніж десяти статтях спеціального Закону Польщі «Про цивільну службу», дозволяє, навіть із застереженнями, віднести її, разом із звичайними дисциплінарними комісіями, що створюються генеральними урядовими директорами, до системи управління цивільною службою в Польщі.

Вона формується Головою Ради Міністрів у складі 15 членів (12 – за поданням Голови Цивільної Служби, 3 – за поданням генерального директора служби закордонної із складу дипломатичного та консульського персоналу), із терміном повноважень 6 років (нині діє Комісія, сформована в 2018 році). Зі свого складу ця Комісія обирає Головуючого і його заступників.

Вища дисциплінарна комісія Цивільної Служби, відповідно до змісту ст. 116 Закону про цивільну службу, створена для розгляду дисциплінарних проваджень щодо генеральних урядових директорів у I і II інстанціях, а також виступає II інстанцією щодо оскарження рішень за дисциплінарними провадженнями, прийнятими I інстанцією [165, с. 667]. Належною практикою, що вимагає уваги вітчизняного законодавця, вбачається електронна база «Центральна база рішень дисциплінарних у цивільній службі», розташована на відповідному урядовому порталі [158].

Ст. 43.1 Закону Польщі «Про цивільну службу» унормовує статус такого суб'єкта організації цивільної служби, як Національна школа адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського («Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego», «KSAP»), що була перейменована з «Krajowej Szkoły Administracji Publicznej» відповідно до Закону Польщі «Про зміну Статуту Державної школи адміністрації публічної і деяких інших законів» від 14 вересня 2016 р. (Dz.U. poz. 1807) - заклад виключений із системи вищої освіти, який підпорядковується безпосередньо Голові Ради Міністрів Польщі та здійснює професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації цивільних (державних) службовців у Польщі.

Національна школа адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського забезпечує безперервну підготовку корпусу цивільної служби, а також підготовка вищих керівних для Речі Посполитої. Випускники школи є бажаними кандидатами на вакантні посади цивільної служби. Таким чином, спеціальний навчальний заклад, по-суті, замикає складну систему організації управління цивільною службою в Польщі. Адже він, з одного боку, готує якісних фахівців для посилення корпусу цивільної служби, а з іншого боку (не в останню чергу й через свої випускників)

залучається до формування державної політики у сфері публічної служби, зокрема в частині залучення людського потенціалу (капіталу) до корпусу публічної служби.

«Аналіз внутрішньої побудови, функції та повноваження системи органів управління цивільною службою в Польщі дозволяє уточнити наші попередні висновки про завершену «вертикаль» «кадрової влади» у сусідній державі»[129, с.211]. Можемо припустити, що один із рецептів успіху організації та функціонування корпусу цивільної служби у Республіці Польща є певна «децентралізація» системи управління цивільною службою з унікальним становищем «монократії» Голови Цивільної Служби, який не має власної служби (уряду), але співпрацює у випадках і формах, чітко унормованих у чинному законодавстві, з Радою Публічної Служби, генеральними урядовими директорами, Національною школою адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського, а також спирається в своїй повсякденній роботі на організаційний і технічний потенціал профільного департаменту Канцелярії Ради Міністрів та гарантії своєї діяльності збоку Голови Ради Міністрів.

На наш погляд, ця адміністративно-правова модель управління корпусом цивільної служби заслуговує на подальші дослідження з метою використання відповідного позитивного досвіду в Україні. У разі оптимізації системи центральних органів виконавчої влади України в умовах військової агресії російської федерації, запровадження посади голови (глави) державної служби в Україні дозволить зберегти інституційну пам'ять щодо формування та реалізації державної політики у цій сфері, а також організаційно, на базі існуючого Секретаріату Кабінету Міністрів і через створення або продовження роботи діючих консультативно-дорадчих органів забезпечити управління державною службою.

Висновки до Розділу 2

1. На сьогоднішній день правове регулювання діяльності органів управління державною службою в Україні здійснюється цілою низкою нормативно правових актів, що у своїй сукупності складають ієрархічну систему. На чолі якої стоїть Конституція України, 1996 року, яка містить ряд норм, що визначають повноваження вищих органів державної влади у сфері управління державною службою України.

2. Основним спеціальним законом, що регулює порядок створення, функціонування та повноваження органів управління державною службою в Україні є Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 (із змінами і доповненнями). Існують і інші законодавчі акти, які регулюють особливості проходження державної служби в окремих органах державної влади, зокрема Митний кодекс України, Податковий кодекс України, Закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», «Про Конституційний Суд України», «Про дипломатичну службу», «Про Національну поліцію», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» тощо.

3. Крім законодавчих актів в Україні діє розгалужена система підзаконних нормативних актів, що регулюють правовідносини у сфері управління державною службою. Серед яких: Положення про Національне агентство України з питань державної служби затверджене постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500, Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби також затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246, накази Національного агентства України з питань державної служби № 59-21 від 02.04.2021 р «Про затвердження Положення про систему моніторингу виконання завдань і

ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державними службовцями апарату НАДС, які займають посади державної служби категорій «Б» та «В»»; № 50 від 03.03.2016 р. «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку»; № 47 від 03.03.2016 р. «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу»; № 277 від 20.12.2016 р. «Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: наказ Національного агентства України з питань державної служби»

4. Як і в Україні функціонування державної служби у Польщі регулюється низкою законодавчих актів, що мають ієрархічну структуру на чолі якої знаходиться Конституція Республіки Польща, яка була прийнята 2 квітня 1997 р., та законом «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 р. Серед інших законів Республіки Польща, що регулюють питання державної служби слід виділити Закон від 16 вересня 1982 року «Про службовців державних установ в редакції 2023 року, Закон від 21 серпня 1997 року «Про обмеження провадження підприємницької діяльності особами, які виконують державні функції» у редакції 2023 року, Закон від 21 січня 2021 р. «Про закордонну службу», у редакції 2023 року, Закон від 14 червня 1991 року «Про Національну школу адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леся Качинського» у редакції 2023 року та інші.

5. Окрім законів значна частина правовідносин, що виникають в процесі здійснення державної служби в Республіці Польща, як і в Україні регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема розпорядженнями та постановами Прем'єр Міністра, серед яких: розпорядження Прем'єр Міністра від 25 квітня 2007 року «Про робочий час працівників апарату державної адміністрації», від 16 грудня 2009 року «Про порядок проведення кваліфікаційної процедури державної служби», від 9

квітня 2009 року «Про роз'яснювальне провадження та притягнення до дисциплінарної відповідальності на державній службі», від 19 грудня 2014 року «Про особливі права окремих категорій працівників державної служби», від 24 червня 2015 року «Про детальні умови організації та проведення навчання на державній службі», від 23 липня 2015 року «Про детальні умови та порядок проведення першого оцінювання на державній службі», від 4 квітня 2016 року «Про умови та порядок проведення періодичного оцінювання державних службовців і працівників державної служби», а також Постанова Прем'єр-міністра від 23 квітня 2009 р. «Про види документів, що підтверджують знання польської мови особами без громадянства Польщі, які претендують на роботу на державній службі» та інші.

6. Ієрархічна система управління державною службою в Україні включає: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом.

7. Функції управління державною службою – це поєднання функцій кожного суб'єкта управління державною службою, які він реалізує в межах наданих йому повноважень, що в своїй сукупності і визначають місце та роль даного суб'єкта в загальній ієрархічній системі управління державною службою.

8. Один із рецептів успіху організації та функціонування корпусу цивільної служби у Республіці Польща є певна «децентралізація» системи управління цивільною службою з унікальним становищем «монократії» Голови Цивільної Служби, який не має власної служби (уряду), але співпрацює у випадках і формах, чітко унормованих у чинному законодавстві, з Радою Публічної Служби, генеральними урядовими

директорами, Національною школою адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського, а також спирається в своїй повсякденній роботі на організаційний і технічний потенціал профільного департаменту Канцелярії Ради Міністрів та гарантії своєї діяльності збоку Голови Ради Міністрів.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ І ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩІ

3.1. Основні тенденції розвитку та удосконалення управління державною (цивільною) службою в Україні та Республіці Польща

«У загальновідомому вислові відомого давньогрецького мислителя Геракліта: «Все тече і рухається, і нічого не перебуває незмінним», йдеться про ідею мінливості навколишнього світу, а також про перманентність суспільних процесів. Власне, ця мінливість сьогодні виявляється у змінах законодавства, що проявляються в реформуванні різних сфер життєдіяльності суспільства, зокрема це стосується й державної служби, як одного з основних напрямів діяльності органів державної влади. Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах із перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни.

Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи центральних органів державного управління. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності»[35, 34].

Попередній Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723 [77], зокрема, й розпочав процес реформування органів управління в сфері державної служби в Україні. Варто наголосити на тому, що втрата його чинності зумовила прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889 [76], який є досконалішим порівняно з попередніми законами «Про державну службу», зокрема, починаючи з етапу прийняття на державну службу, закінчуючи її припиненням. Також потрібно звернути увагу на те, що зазначений закон містить багато якісних та суттєвих відмінностей від попередніх Законів, зокрема: вводиться в дію повністю нова система управління державною службою, одним з елементів якої є створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії, а також посади керівників державної служби (III Розділ Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889 [76]); відповідно до ст. 21 Закону «вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду за результатами конкурсу; закон передбачає, що державний службовець не має права бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»».

Згідно зі ст. 10, п. Закону України «Про державну службу», «під час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії»[76].

На нашу думку, у діючому нині законодавстві концептуально змінилося розуміння державної служби. Так, якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у виді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у межах діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених повноважень у межах компетенції. У цьому контексті використання досвіду минулого дає змогу визначити конструктивні й ефективні засоби гармонізації соціальних

відносин, зокрема між владою та різними групами суспільства, усвідомити їх спільну відповідальність за майбутнє України.

Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців потребувало вдосконалення тривалий час, найгостріше в той період, коли Україна підписала, та ратифікувала Угоду про асоціацію з ЄС у 2014 році, взяла курс на системне реформування національної економіки та державного управління. У 2015 році прийнято Стратегію сталого розвитку «Україна–2020», в якій визначені основні вектори розвитку, а також першочергові кроки до досягнення мети: реформи системи національної безпеки та оборони, оновлення влади та антикорупційна реформа, судова, правоохоронної системи, податкова та інші. Потрібно наголосити на тому, що на виконання Плану заходів щодо реалізації «Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період 2014 до 2017 року» розроблено та прийнято новий Закон України «Про державну службу» [76], який бере до уваги всі основні напрями реалізації Стратегії щодо створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, встановлення та врегулювання статусу державного службовця, рівного доступу громадян до державної служби, використання прозорого механізму прийняття на державну службу та її проходження відповідно до європейських принципів демократичного врядування основні.

Щодо останніх Ю. Кізілов виокремлює наступні: «1) гарантування політичної нейтральності державної служби шляхом розмежування політичних і адміністративних посад; 2) політичну неупередженість державних службовців (ст. 10 Закону України «Про державну службу»); 3) забезпечення рівного доступу громадян до державної служби, усунення корупційного механізму шляхом проведення виключно відкритого конкурсу на обіймання вакантних посад; 4) запровадження персональної

відповідальності державних службовців; 5) формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців; 6) Удосконалення процедури проходження державної служби; 7) підвищення ефективності професійного навчання державних службовців шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації, зокрема у сфері державного та регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу і планування кар'єри; 8) установлення прозорої моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції державного органу; 9) забезпечення прозорості, відкритості й підзвітності державних органів шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань з формування й реалізації державної політики у сфері державної служби [37,с.58].

Законодавче визначення та закріплення інституту державної служби умовно можна поділити на три етапи: I етап – являє собою прийняття першого, з моменту проголошення незалежності нашої держави, Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р., № 3723 [77], що започаткував нормативно-правове регулювання інституту державної служби так, як в колишньому СРСР зазначений інститут чітко нормативно закріплений не був, через панування ідеології та політики над правом, а юридичні відносини державної служби регулювало трудове законодавство. Відповідно до ст. 1 цього закону «державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» [77].

II етап був започаткований у 2011 році із прийняттям за результатами реформи державної служби однойменного Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року [78]. Стаття 7 цього Закону віднесла регулювання та проведення державної служби до компетенції «спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби» [78], яким на час проведення цієї реформи Головдержслужба. При всіх перевагах Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року, головним його недоліком стало те, що упродовж трьох років Верховна Рада України пролонговувала час його вступу в дію, і він так і не почав працювати.

III етап, який триває донині, започаткувався з прийняттям нині чинного Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року [76], і вступив у дію в травні минулого року. На відміну від попередніх законів про державну службу в незалежній Україні, нинішній Закон запровадив комплексну систему управління державною службою (*Додаток 1*), а по-суті утворив «вертикаль державної служби» у нашій державі.

Із визначеної у ньому дефініції державної служби можна зробити висновок, що державна служба включає в себе: трудову професійну діяльність осіб в органах державної влади та їх апараті, професійне виконання завдань і функцій держави службовцями, а також отримання заробітної плати за свою роботу з коштів державного бюджету. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи центральних органів державного управління. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій

покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності [35].

Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права для створення в Україні стабільної, політично незалежної держави. На наш погляд, недостатньо враховано зарубіжний досвід моделювання у сфері державного управління та державної служби, тоді як європейський досвід управління державною службою, нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців розглядався здебільшого лише з негативного боку, що призводило до нових помилок, небажаних результатів проведених перетворень.

Дослідження інституту управління державною службою в Польщі, як динамічної та сучасної уніфікованої публічно-управлінської практики, на нашу думку, є виправданою для використання позитивного досвіду в Україні. Хоча станом на сьогодні серед країн континентальної Європи немає єдиного підходу до наукових та правових засад управління державною службою, можна стверджувати про те, що в Польщі має місце уніфікація цих засад та запровадження єдиних спільних стандартів регламентації цього питання.

На нашу думку, важливим принципом управління державною службою в Республіці Польща є чіткий розподіл адміністративної та політичної складових управління не лише на функціональному, а й на організаційному рівнях.

Функціональна сторона розподілу здійснюється завдяки запровадженню посади державного секретаря у кожному центральному органі виконавчої влади, як державного службовця вищого рангу, відповідального власне за управління державною службою у довіреному органі та його територіальних одиницях.

З організаційної сторони такий розподіл проявляється у тому, що уряд здійснює політичне управління державною службою, а адміністративне управління реалізовується через діяльність спеціалізованого органу виконавчої влади. Окремою тенденцією є запровадження в систему управління колегіального органу (Національної ради державної служби Республіки Польщі), уповноваженого організувати та контролювати діяльність державних службовців вищого рангу.

Зокрема, Національна рада державної служби Польщі здійснює контроль за дотриманням вимог неупередженості, професіоналізму та політичного нейтралітету в роботі державних службовців, в тому числі розробляє критерії оцінки діяльності службовців, навчальні плани підвищення кваліфікації, проводить розслідування ситуацій, пов'язаних з порушенням професійної етики. У Республіці Польща перша версія Закону «Про цивільну службу» була ухвалена Сеймом у 1996 р. Цьому процесу передував період ретельної підготовки – редакційний, консультаційний періоди тривали з 1990 р., коли були переглянуті та сформовані доктринальні та правові підстави й умови діяльності цивільної служби, але й справи відбору, правового статусу, принципів функціонування, моделі кар'єрного просування та умови праці осіб, зайнятих у сфері цивільної служби Польщі. В 1997 р. основні положення Закону ввійшли до Конституції Республіки Польща [41].

Закон Республіки Польща «Про цивільну службу» було прийнято 18 грудня 1998 р., а подальші його редакції приймалися 24 серпня 2006 р. і 21 листопада 2008 р. [160]. Остання редакція стала по-суті новим Законом Республіки Польща «Про цивільну службу», а його новітня й остання нині редакція відбулася в жовтні 2023 року.

Найважливішими змінами, що були введені законом 2008 року, було скасування положення про Державний кадровий резерв і керівні державні

посади. До 2008 року до складу корпусу цивільної служби входили особи середньої ланки управління, працевлаштовані на чиновницьких посадах, координаційних, самостійних, спеціалізованих і допоміжних, проте до нього не належали особи, які обіймали вищі чиновницькі посади.

Стаття 2 Закону Польщі «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 р. визначає, що «до складу корпусу цивільної служби входять особи, які працюють на всіх чиновницьких посадах» [160]. Цей Закон виділяє вищі чиновницькі посади на цивільній службі, (генеральних директорів установ, директорів департаментів і організаційних одиниць та їхніх заступників), визначає умови, яких мають дотримуватися кандидати на ці посади. В Законі Польщі «Про цивільну службу» також сформульовано принципи відкритого набору і відбору на конкурентних засадах на ці посади [160]. Керуючись вимогами цього Закону до групи вищих посад цивільної служби слід віднести посади:

- генерального директора установи;
- керуючого департаментом або рівноцінної одиниці в канцелярії голови Ради Міністрів, в офісі міністра, в обслуговуючій установі головуючого комітету, що входить до складу Ради Міністрів, в установі центрального органу урядової адміністрації, а також керуючого відділом або рівноцінної одиниці у воєводській установі та заступники цих осіб;
- воєводського ветеринарного лікаря та його заступника;
- керуючого організаційною одиницею в установі бюро лісового насінництва та заступників цієї особи [160].

«Слід зазначити, що цим Законом Республіки Польща унормовані вимоги до кандидата на вищу посаду в цивільній службі, на які вже звертали увагу вітчизняні дослідники» [20, с. 110-111].

Мова йде про наступні вимоги до кандидата на вищу посаду в цивільній службі:

«– наявність диплому магістра з відповідного фаху;

– відсутність жодних дисциплінарних стягнень щодо роботи на попередніх керівних посадах в установах органів публічної влади або тих, що стосуються виконання функцій, пов'язаних із розпорядженням публічними ресурсами;

– компетентність у сферах публічного управління та публічних фінансів;

– у разі клопотання про посаду генерального директора установи не менше, ніж шестирічний стаж роботи, в тому числі щонайменше трирічний стаж роботи на керівній посаді в структурах сектора публічних фінансів;

– у разі клопотання про посаду керуючого департаментом чи відділом, а також про посаду заступника кандидат повинен мати щонайменше трирічний стаж роботи, але не менше року на керівній посаді або дворічний на непідлеглій посаді, в структурах сектора публічних фінансів.

– відповідати всім вимогам, визначених у переліку посад роботи, а також в інших положеннях і ін». [160].

Згідно з положеннями Закону «Про цивільну службу», корпус цивільної служби очолює Голова, який підпорядковується безпосередньо голові Ради Міністрів. Голову Цивільної служби призначає і звільняє голова Ради Міністрів з числа чиновників цивільної служби. Призначення на посаду відбувається тільки після схвалення Радою цивільної служби. На посаду Голови (шефа) Цивільної служби, згідно вимог Закону, може претендувати особа, яка: є громадянином (обивателем) Республіки Польща; користується всіма політичними правами і свободами, передбаченими Конституцією Польщі; не притягалася до кримінальної відповідальності за умисний злочин або за навмисний фінансовий злочин; отримав диплом магістра з відповідної спеціальності; володіє на належному рівні щонайменше однією іноземною мовою з числа робочих мов Європейського Союзу; має бездоганну репутацію;

не має ніяких дисциплінарних стягнень під час роботи на попередніх керівних посадах в органах публічної влади. Або має щонайменше 5-річний досвід роботи на керівній посаді в урядовій адміністрації або щонайменше 7-річний досвід роботи на керівній посаді в структурах сектору, який забезпечується з державного чи місцевого бюджетів; не є і впродовж останніх п'яти років не була членом жодної політичної партії [160]. Керівник цивільної служби, згідно Закону «Про цивільну службу» здійснює безпосередній нагляд над функціонуванням цивільної служби в країні.

Досліджуючи Закон Республіки Польща «Про цивільну службу», нами, вслід за М. Денисовим [20, с. 111], визначено «наступні обов'язки очільника цивільної служби в Польщі:

- нагляд за дотриманням основних принципів цивільної служби;
- управління процесом забезпечення цивільної служби людським капіталом;
- узагальнення та систематизація інформації про діяльність служби;
- підготовка проектів нормативних актів, що стосуються регулювання питань цивільної служби;
- планування і контроль за видатками і освоєнням коштів на розвиток цивільної служби;
- централізоване планування та забезпечення професійного навчання корпусу цивільних службовців (колективне і індивідуальне);
- інформування громадськості про результати діяльності цивільної служби;
- забезпечення міжнародної співпраці у сфері цивільної служби тощо» [160].

Щорічно Голова Цивільної служби у Польщі готує і подає до уряду проект документу «Стратегія забезпечення цивільної служби людськими ресурсами».

Відповідно до Закону Республіки Польщі «Про цивільну службу», до складу цивільної служби дотичні два експертно-дорадчі органи: Рада цивільної служби та Вища дисциплінарна комісія [160].

Рада цивільної служби є експертно-дорадчим органом голови Ради Міністрів, та складається з 15 осіб, призначених керівником уряду. Слід зазначити, що 7 членів ради є представниками всіх парламентських фракцій, а решту призначено згідно з вимогами Закону «Про цивільну службу». Члени Ради від парламентських фракцій призначаються на термін каденції Сейму, інші – на 6-річний термін [160].

Натомість члени Вищої дисциплінарної комісії цивільної служби призначаються Головою уряду терміном на 6 років, загальна їх кількість 15 чоловік, але тільки 12 з них призначаються за поданням шефа цивільної служби з чиновників цивільної служби, а 3 – за поданням генерального директора закордонної служби з дипломатичного персоналу. Організація роботи Комісії покладена на Офіс цивільної служби. Комісія в другій інстанції розглядає дисциплінарні справи членів корпусу цивільної служби, в першій і другій інстанціях – дисциплінарні справи генеральних директорів. Набір кандидатів до корпусу цивільної служби організовує генеральний директор установи [160].

Заслуговує уваги способи інформування про вакантні посади цивільної служби. Інформація як про вакансії, так і про проведення конкурсу на вакантні посади і його результати відкрита для ознайомлення. Вона підлягає публічному оприлюдненню, зокрема, в бюлетені установи, де проводився конкурс, а також у Бюлетені публічної інформації Канцелярії Голови Ради Міністрів. Головна мета названих заходів – забезпечити прозорість і гарантувати рівне право поляків на доступ до цивільної служби.

«Оголошення про конкурс повинне містити: назву й адресу установи; визначення місця роботи; вимоги, пов'язані з місцем роботи, згідно з описом

цієї посади, з інструкцією про те, які з них першочергові, а які додаткові; сферу завдань для виконання на місці роботи; рекомендації стосовно необхідних документів, а також термін і місце їх подання, при цьому цей термін не може бути меншим за 10 днів від дня оприлюднення інформації про оголошення конкурсу на конкретну вакантну посаду цивільної служби» [160].

Новацією є те, що «оголошення про результати набору мають містити: назву та адресу установи; визначення місця роботи; ім'я та прізвище обраного кандидата, а також дані про його місце проживання. Порівняно з попереднім регулюванням оприлюдненню підлягають дані (тобто ім'я, прізвище й адреса) особи, обраної на цю посаду. Попередньому оголошенню підлягає також список кандидатів на вакантну посаду» [1, 112].

Працівники цивільної служби працевлаштовуються на підставі укладання трудових договорів на визначений і невизначений період. Слід зазначити, що «особи, які вперше розпочали роботу на цивільній службі, отримують угоди на певний термін (12 місяців з можливістю більш раннього звільнення з роботи за двотижневим попередженням), при цьому період такої угоди може бути подовжений генеральним директором установи на час виправданої відсутності у разі, коли вона тривала понад 3 місяці». [160].

Натомість, безстрокову угоду можна укласти з працівником, який був уже працевлаштований на цивільній службі на підставі угоди на невизначений час або на підставі призначення його на умовах, визначених у Законі від 16 вересня 1982 р. про працівників державних установ, або з працівником, який отримав позитивну першу оцінку на цивільній службі. «Повторно працевлаштування на цивільну службу особи, яка в минулому була чиновником на цій службі, здійснюється шляхом прямого призначення її на цю посаду. Проте це не стосується працівників, з якими припинення роботи настало у зв'язку з відмовою від складання присяги, дворазовою

негативною оцінкою роботи, втратою бездоганної репутації, дисциплінарним покаранням і звільненням із цивільної служби тощо» [166].

Дискусійний характер носить нововведення Закону Польщі про цивільну службу, який допускає працевлаштування іноземців на посадах, де виконувана робота не полягає в безпосередній або опосередкованій участі у здійсненні публічної влади та виконанні функцій, що мають на меті охорону головних інтересів держави [160]. Слід зауважити, що перелік таких посад, за згодою Голови Цивільної служби, визначає генеральний директор установи.

При цьому, про такі посади можуть клопотати лише громадяни Європейського Союзу, а також громадяни інших держав, яким на підставі міжнародних угод або положень закону про співдружність надається право працевлаштування на території Польської Республіки. Умовою про працевлаштування іноземця на такій посаді є знання польської мови, підтверджене відповідним документом.

Нововведенням є також додаткова відпустка, що надається чиновникам цивільної служби після п'яти років роботи на цивільній службі. Спочатку надається один день додаткової відпустки і надалі відпустка збільшується щорічно на один день максимально до 12 днів за рік [160]. До стажу роботи, від якого залежить розмір додаткової відпустки, зараховується також стаж роботи в публічній адміністрації.

Новий закон увів обов'язковість підготовчої служби для осіб, які вперше розпочали роботу на цивільній службі. Мета цієї служби – теоретична і практична підготовка нового працівника до належного виконання службових обов'язків, вона закінчується іспитом і тепер триває не довше ніж чотири місяці та має закінчитися не пізніше ніж за 8 місяців після виконання роботи працівником. Від підготовчої служби звільнені випускники Національної школи публічної адміністрації, а також працівники, знання або вміння яких уможливають належне виконання службових обов'язків на

підставі вмотивованої пропозиції особи, яка керує організаційною одиницею. Однак вони мають скласти кваліфікаційний іспит.

До цього часу закон про цивільну службу ставив у залежність проходження працівником підготовчої служби від схвалення генерального директора установи. Директор міг направити нового працівника на службу, якщо його знання і досвід передбачали необхідність такої підготовки. Крім того, служба тривала не довше трьох місяців. Статті ст.ст. 37–38 Закону Польщі «Про цивільну службу» дозволяють проводити оцінку безпосередньому начальнику працівника при наявності згоди керуючого організаційною одиницею, в якій працює працівник, але не раніше ніж після восьми місяців від дня укладання трудової угоди і не пізніше ніж за місяць до закінчення періоду, на який було укладено трудовий договір оцінюваного працівника. Ця оцінка – основа для укладання з працівником трудового договору на невизначений час (у разі позитивної оцінки) або до прийняття рішення про неукладення з працівником трудового договору на невизначений час, або для припинення трудового договору на визначений час (у разі негативної).

Слід зауважити, що першій оцінці не підлягає випускник Національної школи публічної адміністрації, який подав заяву про прийняття на цивільну службу [96]. Згідно попереднього законодавства періодичному оцінюванню підлягали чиновники цивільної служби не рідше ніж один раз на 24 місяці й не частіше ніж один раз на 12 місяців. Натомість, чинне законодавство публічної служби ввело обов'язкове проведення періодичного оцінювання працівників цивільної служби, працюючих на підставі угоди на невизначений час. Оцінки мають складатися один раз на 24 місяці [160].

Таким чином до нового Закону «Про цивільну службу» Польщі було внесено багато змін і доповнень. Новий закон конкретизував основні засади діяльності державної служби та сприяв удосконаленню її функціонування

через механізм приведення законодавства Речі Посполитої у відповідність із нормами права Об'єднаної Європи.

Реформа законодавства в сфері державного будівництва у Польщі мала два джерела натхнення: європейський досвід і практику та власні традиції. Принципи, закладені в проведення цієї реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них українські дослідники виділяють наступні:

- « – побудова громадянського суспільства;
- впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;
- субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу;
- прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;
- гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості та встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою» [103, с. 70].

До цих принципів ми би додали іще принцип вирівнювання правового, управлінського і соціального статусу в державному та приватному секторі управління.

Шляхом децентралізації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам,

залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції. Успішне місце Польщі в Європейському Союзі значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для потенційного розвитку. По суті, глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації).

Крім того, трохи пізніше було проведено певне реформування у центральному уряді. Важливо зазначити, що в кожній із цих сфер перед польським народом стояв неоднаковий обсяг завдань. Так, якщо польські реформатори фактично перекроїли адміністративно-територіальний устрій держави, то система стосунків у трикутнику уряд-парламент-президент була вже викладена в польській конституції і практикована раніше. Щодо місцевого самоврядування, реформа змінила досить багато, але певні базові принципи, такі як, наприклад, самоврядування, були прийняті задовго до реформи [41].

Як бачимо, ефективність проведеної реформи у Польщі можна пояснити досить прозаїчно. У більшості сфер вона була швидше завершенням еволюційних змін, що розпочалися досить давно. У польському законодавстві немає єдиного акту, що в консолідованій формі вирішує всі аспекти державної служби. Традиційно окремі її види регламентуються актами, які становлять основні параметри статусу державних службовців.

У Польській Республіці корпус державної (цивільної) служби розподіляється на дві основні категорії, власне корпус державної служби (державні службовці) та службовці державних установ. До корпусу державної служби належать службовці державної адміністрації, статус яких визначає Закон «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 р. Цей закон вносив

зміни до попередніх законів про цивільну службу Польщі від 24 серпня 2006 р., 18 грудня 1998 р., 5 липня 1996 р. та 17 лютого 1922 рр. Це, на думку Д. Красівського, свідчить про давні традиції Польщі у сфері системного управління державною службою [45, с. 3].

Була зроблена спроба запровадити ефективний інструмент управління людськими ресурсами в системі державної служби, зокрема: включення управлінських посад до державної служби, зміцнення системи управління людськими ресурсами, підбір кадрів на вищі керівні посади в системі державної служби Польщі у формі відкритого та прозорого демократичного конкурсного набору, об'єднання системи винагород та заробітної плати з оцінкою роботи. Процес реформування публічної служби відображений у тексті Конституції Польщі [41].

Як уже зазначалось попередньо, у Конституції Польщі до сьогодні збереглися правові норми щодо формування органів державної влади і використовуються поняття «публічна служба» і «цивільна служба». Усі польські громадяни, які повною мірою користуються публічними правами, мають право на доступ до публічної служби, як вказано в ст. 60 Конституції Польщі [41]. Також на конституційному рівні визначено, що для забезпечення професійного, безпристрасного та політично нейтрального виконання державних рішень в установах державної адміністрації діє корпус цивільної служби.

Послідовно, упродовж 90-х рр. ХХ ст. було проведено децентралізацію функцій та повноважень у системі державного управління. Центральний уряд здійснює свою діяльність у регіонах через своїх представників воєвод та їх офіси. До компетенції воєводи віднесено здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з точки зору дотримання законодавства та співпраці із цими органами з метою досягнення виконання цілей програми уряду в регіонах [41]. Діяльність органів територіального самоврядування

регулювалась законами про самоврядування 1990 р., повітове самоврядування 1998 р. Урядова адміністрація керувалась Статутом про Раду Міністрів 1996 р., статутом про діяльність урядової адміністрації 1997 р. і Статутом про урядову адміністрацію у воєводстві 1998 р.

«Значну роль у реформуванні публічної служби відіграли залучені експерти, які діяли в рамках програми *SIGMA*. Подальший розвиток відобразився у «Народній програмі підготовки до членства в ЄС» і пов'язаній з нею програмі «Розбудова інституцій». На її основі було встановлено партнерські відносини із зарубіжними колегами, завдячуючи яким Польща отримала потрібний досвід та необхідних експертів» [15, с.33].

Система державної служби Польщі, що запроваджувалась із 1998 р. (феномен «творення служби цивільної» в Речі Посполитій), була ефективно інтегрованою до стандартів Європейського Союзу в таких сферах, як відкритість і конкурентоспроможність при прийомі на роботу, заохочення та оцінки, а також навчання і професійний розвиток. З метою уникнення політизації процесу добору персоналу в Польщі детально сформульовані жорсткі вимоги до кандидатів на посади в державному секторі.

3.2. Перспективи імплементації позитивного польського досвіду функціонування системи управління цивільною службою в Україні

Реформування державної служби це безперервний та динамічний процес, в якому напрацьовується безліч засобів і способів та методик, що роблять управління державною службою доволі ефективним та перспективним. Відтак, спираючись на багаторічний досвід та аналізуючи його, не треба відкидати те позитивне, що склалося в історії реформування державної служби. На нашу думку недоцільно вважати, що колись напрацьовані, а нині відкинуті, напрацювання повністю будуть компенсовані

новою практикою, наприклад, виведенням державної служби зі сфери дії трудового права, тощо. Основним призначенням державної служби в демократичній державі є місія задоволення потреб та забезпечення сталого розвитку всіх сфер життя суспільства та держави загалом.

Звертаючись до вищевказаного позитивного досвіду в реформуванні публічної служби сусідньої Польщі відмітимо один з позитивних моментів у функціонуванні цивільної служби Польщі - запровадження програми «Приязна адміністрація». Так за визначенням науковця Л. Мосора, «завдяки цій програмі здійснено низку заходів: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; створено інформаційний центр цивільної служби, що зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрацій, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби; упроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо; розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій. Постійним напрямом роботи органів влади Польщі стало інформування громадян про наміри адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи» [53].

Таким чином, можна впевнено стверджувати, що такі проекти поширюють досвід відкритості та надають громадянам інформацію про найважливіші процедури адміністративних органів та спрямованість послуг. Незважаючи на критичну оцінку відомих польських урядовців та науковців окремих показників функціонування цивільної служби в державі, все ж варто відзначити низку позитивних моментів, які могли б бути корисними для вітчизняної державної служби.

На нашу думку, слід було врахувати досвід транспарентності та прозорості у діяльності державних органів влади Польщі, а також досвід позаконкурсного залучення випускників Національної школи адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського на посади в органи державної влади. Дієвими і очевидними наслідками адміністративно-територіальної реформи в Польщі стали також механізми розмежування влади та бізнесу.

Це, на нашу думку, гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах займатися підприємницькою діяльністю. Результатом проведеної реформи децентралізації стало зрозуміле та узаконене розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. У результаті реформи основними завданнями уряду Республіки Польща стали питання зовнішньої політики, національної безпеки та оборони, впровадження в дію стратегічних напрямів розвитку держави. Завданнями ж місцевої влади стали питання пріоритетного управління власними справами «економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення. Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, у свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до їх суттєвого поліпшення» [53].

Очевидно, що успіх цієї реформи полягав у сприятливій політичній ситуації, що склалася на той час, а також у ефективній роботі уряду. Бо саме тогочасний уряд зміг ефективно використати час, та за рік підготував необхідну законодавчу базу, яка була потрібна для проведення реформування органів публічної адміністрації. Також слід відмітити, що

модель публічного управління створювалась із залученням дослідників та експертів як польських, так і фахівців Євросоюзу.

На нашу думку, розділення публічної служби на дві категорії позитивно відзначилось на іміджі самої публічної служби, а імплементація таких актів Євросоюзу, як Кодекс доброї адміністрації та введення в дію свого Кодексу етики публічної служби підвищили рівень професійності серед публічних службовців. Децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні місцевого самоврядування дала змогу звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, надаючи їй більше можливостей для відповідального управління країною в цілому.

Всі зміни в державній службі мають стимулювати держслужбовців працювати в умовах демократії та ринку, орієнтуватися на потреби громадян, підвищення якості й доступності публічних послуг.

Необхідно також створити систему кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування, яка б забезпечила залучення до публічної служби найбільш підготовлених та здатних професійно виконувати посадові обов'язки осіб шляхом визначення критеріїв відбору та проведення на конкурсній основі об'єктивного й гласного добору кадрів, кар'єрне зростання на основі індивідуальних програм розвитку кар'єри та запровадження прозорої процедури просування по службі на підставі професійних досягнень шляхом імплементації дієвих механізмів освітньо-культурного обміну відповідно до програм *ERASMUS*, *MUNDUS*, *TEMPUS*; механізмів інституційної розбудови шляхом реалізації проектів *Twinning*, заходів *TAIEX*, оцінок *SIGMA*, а також впровадження фінансових механізмів (ЄІСП).

Сучасна модель самоврядування в Україні, на думку провідних науковців, потребує суттєвого вдосконалення, шляхом впровадження

європейських стандартів державної служби, враховуючи і досвід Польської Республіки. Найбільш ефективними заходами на їх думку є: «проведення досліджень та розроблення пропозицій з державної політики у сфері адміністративної реформи і державної служби; організація публічних кампаній з державної політики; розроблення технічного завдання та управління проектами, спрямованими на модернізацію та удосконалення діяльності апарату органів державної влади України» [120].

Не зважаючи на те, що Стратегія сталого розвитку «Україна 2020», затверджена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 втратила свою актуальність у зв'язку із закінченням часу реалізації, її цілі впровадження європейських стандартів державної служби в Україні заслуговують окремої уваги та подальшого розвитку.

В умовах інформатизації відбувається значне посилення виконавчої влади внаслідок складності процесу парламентського контролю та неможливості парламенту оцінювати надану йому інформацію. Втрата цілісності між компетенцією державної адміністрації та парламентом стає основною проблемою сучасних демократій. Чинниками, що сприяють зміцненню «інформаційної переваги» урядів щодо парламенту, є стрімке збільшення функцій сучасної держави, добробут і процес автоматизації адміністративної діяльності. За зростаючої спеціалізації політики та взаємозв'язку сфер прийняття політичних рішень увага в управлінській діяльності зміщується із підготовки проектів рішень з окремих питань на розробку довгострокових комплексних програм. В основу прийнятих рішень політики вимагають закладати якомога більше даних інформаційного змісту, яких вони не в змозі оцінити самостійно.

Наявна система управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій може бути трансформована у модель, яка матиме характеристики та елементи безпосередньої демократії з активною участю

громадян в управлінні через відкриті канали (К. Слейтон, Т. Бенер, Б. Барбер). Доступна в електронному вигляді інформація, що виходить від держави, може сприяти розвитку її діалогу з громадськістю. Держава як засіб, покликаний служити інтересам суспільства, людей, з упровадженням в органи державної влади інформаційних і телекомунікаційних технологій отримує нові можливості для інформування своїх громадян, врахування їхньої думки з основних питань.

Загалом підтримуємо думку К. Проскурякова стосовно того, що «серед здобутків розбудови системи управління державною службою в Україні можна виділити такі, як впровадження в Україні інструментів інституціональної розбудови Twinning, TAIEХ та SIGMA, розвиток мережі груп аналізу політики, пропозиції щодо удосконалення державного управління, серед яких варто виокремити побудову системи та структури органів виконавчої влади за функціональним принципом, ведення Реєстру державних та адміністративних послуг, нормопроекування у сфері державної служби, створення національної бази електронних особових справ державних службовців, дослідження історії державної служби в Україні та відродження національних демократичних адміністративних традицій» [101, с. 71-72].

Усі подальші наукові дослідження слід спрямовувати на пошук найбільш раціональних шляхів покращення роботи публічної служби та забезпечення європейських стандартів політичного управління. Необхідні ретельні напрацювання та конкретизація теоретичних положень щодо нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців, формування на її основі продуманої соціальної моделі державної служби, а також розробка механізмів її реалізації на практиці, використовуючи TAIEХ, СІВ, Програму SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management).

Сьогодні вирізняється недостатньою затребуваністю методу моделювання у державному управлінні, зокрема щодо нормативно-правового регулювання, тоді як реформування державного апарату, створення оптимальної системи нормативно-правового регулювання державної служби вимагають його широкого застосування. Відтак необхідна розробка методологічних підходів до моделювання системи нормативно-правового регулювання державної служби та діяльності окремих категорій державних службовців з урахуванням її специфіки, створення у рамках моделі конкретних організаційно-правових форм діяльності державних службовців, визначення їх функцій.

3.3. Розвиток спеціальних навчальних закладів з підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації публічних службовців у системі управління державною службою в Україні.

Розвиток суспільних відносин, трансформаційні процеси, що пов'язані з інтеграцією України до європейської спільноти потребує подальшого реформування системи управління державною службою. Саме професійний і добросовісний корпус державних службовців покликаний стати провідником прогресивних змін у суспільстві та державі.

Ефективна система управління державною службою залежить зокрема і від реалізації єдиної державної політики щодо кадрового забезпечення, професійного рівня державних службовців, їх підготовки, здатності та ініціативності до захисту прав та свобод громадян, а також усвідомлення власної відповідальності за виконання посадових обов'язків.

Як вже нами зазначалось, «сьогодення ставить перед державною службою нові виклики і завдання, розв'язання яких вимагає високого рівня професійної підготовки корпусу державних службовців в Україні, а також їх

періодичної перепідготовки та цілеспрямованого підвищення кваліфікації й спеціалізації. Адже у XXI ст. знання, навички та вміння, набуті державними службовцями у вищих навчальних закладах за профілем їх майбутньої роботи швидко застарівають і вимагають регулярного планового та позапланового оновлення, поглиблення та профілізації» [132, с.56].

Введення в дію з 01 травня 2016 року Закону України «Про державну службу» мало на меті створення професійної, політично неупередженої та стабільної державної служби, яка б повною мірою відповідала європейським стандартам незалежного врядування.

На думку, Грищук А.Б., «серед усіх принципів державної служби важливе значення має принцип професіоналізму, який є основою діяльності будь-якого службовця органу державної влади, оскільки є ключовим при виконанні службових обов'язків, через те, що сам термін «професія», тобто професія державного службовця вже у своєму змісті містить термін професіоналізм» [17, с.230].

Стаття 4 Закону України «Про державну службу», закріплює принцип професіоналізму державної служби в Україні визначаючи його, як «компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону» [76].

Як вже зазначалось, до повноважень Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної влади, на законодавчому рівні віднесено «сприяння розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних

службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів» [76].

Законом України «Про державну службу» також передбачалось, що «професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном.

Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президентові України - вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України» [76].

Національна академія державного управління, далі НАДУ, до 2021 року була провідним державним вищим навчальним закладом України із підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та була у підпорядкуванні Державного управління справами. Вона розпочала своє існування у 1992 році як Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України на базі якого у 1995 році було утворено Українську академію державного управління при Президентові України, що 2003 році була перейменована у Національну академію державного управління При резидентові України.

Водночас, 30 червня 2021 р. в Україні було завершено процедуру ліквідації Національної академії державного управління при Президентові України, яка стала наслідком виконання Указ Президента України від 05

листопада 2020 р. № 487/2020 «Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами», яким передбачалась передача Національної академії державного управління при Президентові України (разом з Дніпропетровським, Львівським, Одеським, Харківським регіональними інститутами державного управління) «до сфери управління Міністерства освіти і науки України» [74].

Як вже нами зазначалось, «враховуючи зміст і обсяг повноважень глави держави, визначений у ст. 106 Конституції України, відзначимо, що рішення про передання НАДУ з під компетенції глави держави мало логічний характер. З огляду на логіку адміністративного права, ймовірним було б перепідпорядкування (перезаснування) НАДС безпосередньо Кабінетові Міністрів України, або ж Національному агентству України з питань державної служби, тобто суб'єктам формування та реалізації державної політики у сфері публічної служби. Утім, з різних причин, цього не відбулося» [134, с. 56].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2021 р. № 147-р «Деякі питання реорганізації закладів освіти» започатковано наступну реорганізацію НАДУ та її регіональних інститутів шляхом приєднання: а) до Київського національного університету імені Тараса Шевченка Національної академії державного управління при Президентові України; б) до Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ; в) до Державного університету «Одеська політехніка» Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ; г) до Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; г) до Національного університету «Львівська політехніка» Львівського регіонального інституту державного

управління Національної академії державного управління при Президентові України [28].

З 01 липня 2021 р. НАДУ, відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 16 березня 2021 р. № 316 «Про реорганізацію закладів освіти», була передана в якості цілісного майнового комплексу та самостійного інституту (Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби) до Київського національного університету імені Тарас Шевченка. Аналогічні адміністративні та господарсько-розпорядчі процедури були реалізовані й щодо приєднання регіональних інститутів НАДУ.

Таким чином, в 2020-2021 рр. в Україні було ліквідовано шляхом приєднання до загальних вищих навчальних закладів, підпорядкованих МОН України, спеціальний навчальний заклад для підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та спеціалізації державних службовців, інших публічних службовців і, на умовах госпрозрахунку, інших фізичних осіб – НАДУ та її 4 регіональних інститутах, який на наше переконання був суб'єктом управління державною службою в розумінні Закону України «Про державну службу».

На наше переконання саме спеціальні, а не будь-які, навчальні заклади є елементом системи управління державною службою. «Адже, вони, у силу їх призначення в суспільстві та державі (місії) та адміністративно-правового статусу: 1) спеціалізуються на цілеспрямованій підготовці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації та спеціалізації насамперед вищого корпусу державної (публічної) служби за державним замовленням. При цьому, пріоритет названих форм навчання визначається замовником послуг, з урахуванням реальних потреб у сфері публічного управління та публічної служби; 2) мають спеціальний адміністративно-правовий і організаційно-управлінський статус (школи, академії, центри тощо), відмінний від статусу університетів і академій, що входять до сфери управління національних

міністерств освіти, та безпосередньо підпорядковуються суб'єктам, уповноваженим формувати і реалізовувати державну кадрову політику; 3) їх керівництво призначається та звільняється, безпосередньо чи через наглядові роди, засновниками цих закладів – керівниками державної служби, прем'єр-міністрами, чи главою держави, як це було в НАДС; викладацький склад формується на постійній чи тимчасовій основі з числа топменеджерів державної служби, в тому числі, й діючих; 4) реалізують функцію державних науково-аналітичних центрів для цілей реформування та удосконалення державної (публічної) служби, виступають урядовими think tanks. Водночас, в демократичних державах, на відміну від окремих пострадянських республік, відповідні центри ніколи не залучаються до виборів чи політичних проектів діючої влади; 5) запроваджують найбільш ефективні та гнучкі системи навчання для підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та спеціалізації практичних працівників-публічних службовців, з широким використанням тренінгів, стажувань, асистент-центрів тощо. Відповідні методи і форми навчання зумовлюються, в першу чергу, потребою набуття нових і посилення існуючих компетенцій, необхідних для державного (публічного) службовця. Зазначене також зумовлює застосування дистанційних і комбінованих (очно-заочних) методів навчання для чинних державних службовців.; 6) надають сертифікати про підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації та спеціалізацію державних службовців, замість дипломів про вищу освіту, які є основним документом для вищих навчальних закладів, підпорядкованих міністерствам освіти; 7) виступають головними навчальними та науковими центрами з підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та спеціалізації для інших суб'єктів надання аналогічних освітніх і науково-дослідних послуг у державі, у першу чергу, формують типові програми для підготовки публічних службовців в

університетах і академіях, які управляються національними міністерствами освіти» [134, с. 57].

Перераховані вище ознаки спеціальних навчальних закладів відрізняють їх від інших вищих навчальних закладів і дають підстави до включення їх до системи управління державною службою.

«Затвердження Постановою Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 106 «Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, далі - Положенням про систему професійного навчання» [66] започаткувало нову модель системи професійного навчання основана на таких принципах, як цілеспрямованість, інноваційність, відкритість та академічна доброчесність, індивідуалізація та диференціація підходів до навчання, наближеність освітніх послуг до її споживачів, гарантованість фінансування професійного навчання» [29].

Положенні про систему професійного навчання також закріпило способи реалізації публічними службовцями права на таке навчання, а саме: «підготовку як успішне виконання публічними службовцями відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; підвищення кваліфікації як набуття публічними службовцями нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань; стажування як набуття публічними службовцями практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у професійній діяльності або галузі знань; самоосвіту як самоорганізоване здобуття

публічними службовцями певних компетентностей у формі онлайн-навчання на освітніх веб-платформах, участі у конференціях, науково-практичних конференціях, фахових семінарах, тренінгах, майстер-класах, курсах з оволодіння практичними навичками тощо.» [66].

На сьогоднішній день, «підготовка магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» здійснюється закладами вищої освіти державної та приватної форми власності, які мають ліцензію та є акредитованими. Станом на 31 грудня 2020 року кількість таких закладів освіти по всій Україні складала 119 установ, приблизно 90 відсотків з них були державної форми власності» [29].

У своїй діяльності вони керуються Законом України «Про освіту», Законом України «Про вищу освіту», Стандартом вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для другого (магістерського) рівня вищої освіти, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 4 серпня 2020 року № 1001 і введеного в дію з 2020/2021 року навчального року, та інших нормативно-правових актів.

Водночас НАДС, як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної влади може здійснювати оперативне управління лише закладами освіти, що знаходяться у його підпорядкуванні та управлінні.

Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, визначає невід'ємним компонентом модернізації державного управління підвищення якості професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. «Питання професійного розвитку вищого корпусу державної служби, методологічного, методичного забезпечення професійного навчання управлінських кадрів, підготовки кадрового резерву для державної служби є основою для формування

концепції закладу освіти нового типу - вищої школи публічного управління» [121].

У рамках реалізації зазначеної Стратегії на базі Української школи урядування, яка з 2019 року забезпечувала підвищення кваліфікації публічних службовців за темами відповідно до нормативно-правових актів та програмних документів, забезпечувала централізоване проведення оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби, надавала консультаційні, експертні та інформаційні послуги органам державної влади та органам місцевого самоврядування, закладам післядипломної освіти, юридичним особам всіх форм власності з питань професійного навчання, було утворено заклад освіти нового типу - Вищої школи публічного управління.

Вища школа публічного управління, на нашу думку, може стати тим спеціальним навчальним закладом, який задовольнить запит суспільства та держави на високопрофесійних державних службовців, і набуде статусу суб'єкта управління державною службою в Україні.

Висновки до Розділу 3

1. У діючому Законі України «Про державну службу» концептуально змінилося розуміння державної служби. Так, якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у виді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у межах діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених повноважень у межах компетенції.

2. На відміну від попередніх законів про державну службу в Україні, нині діючий Закон запровадив комплексну систему управління державною службою та по-суті утворив «вертикаль державної служби» у нашій державі.

3. Важливим принципом управління державною службою в Республіці Польща є чіткий розподіл адміністративної та політичної складових управління не лише на функціональному, а й на організаційному рівнях.

4. Дискусійний характер носить нововведення Закону Польщі про цивільну службу, який допускає працевлаштування іноземців на посадах, де виконувана робота не полягає в безпосередній або опосередкованій участі у здійсненні публічної влади та виконанні функцій, що мають на меті охорону головних інтересів держави.

5. Новий закон увів обов'язковість підготовчої служби для осіб, які вперше розпочали роботу на цивільній службі. Мета цієї служби – теоретична і практична підготовка нового працівника до належного виконання службових обов'язків, вона закінчується іспитом і тепер триває не довше ніж чотири місяці та має закінчитися не пізніше ніж за 8 місяців після виконання роботи працівником. Від підготовчої служби звільнені випускники Національної школи публічної адміністрації, а також працівники, знання або вміння яких уможливають належне виконання службових обов'язків на підставі вмотивованої пропозиції особи, яка керує організаційною одиницею. Однак вони мають скласти кваліфікаційний іспит.

6. Основним призначенням державної служби в демократичній державі є місія задоволення потреб та забезпечення сталого розвитку всіх сфер життя суспільства та держави загалом.

7. Україні слід врахувати досвід транспарентності та прозорості у діяльності державних органів влади Польщі, а також досвід позаконкурсного залучення випускників Національної школи адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського на посади в органи державної влади. Дієвими і очевидними наслідками адміністративно-

територіальної реформи в Польщі стали також механізми розмежування влади та бізнесу.

8. Розділення публічної служби на дві категорії позитивно відзначилось на іміджі самої публічної служби, а імплементація таких актів Євросоюзу, як Кодекс доброї адміністрації та введення в дію свого Кодексу етики публічної служби підвищили рівень професійності серед публічних службовців.

9. Необхідно також створити систему кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування, яка б забезпечила залучення до публічної служби найбільш підготовлених та здатних професійно виконувати посадові обов'язки осіб шляхом визначення критеріїв відбору та проведення на конкурсній основі об'єктивного й гласного добору кадрів, кар'єрне зростання на основі індивідуальних програм розвитку кар'єри та запровадження прозорої процедури просування по службі на підставі професійних досягнень шляхом імплементації дієвих механізмів освітньо-культурного обміну відповідно до програм *ERASMUS*, *MUNDUS*, *TEMPUS*; механізмів інституційної розбудови шляхом реалізації проектів *Twinning*, заходів *TAIEX*, оцінок *SIGMA*, а також впровадження фінансових механізмів (ЄІСП).

10. Ефективна система управління державною службою залежить зокрема і від реалізації єдиної державної політики щодо кадрового забезпечення, професійного рівня державних службовців, їх підготовки, здатності та ініціативності до захисту прав та свобод громадян, а також усвідомлення власної відповідальності за виконання посадових обов'язків.

11. У 2020-2021 рр. в Україні було ліквідовано шляхом приєднання до загальних вищих навчальних закладів, підпорядкованих МОН України, спеціальний навчальний заклад для підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та спеціалізації державних службовців, інших публічних

службовців і, на умовах госпрозрахунку, інших фізичних осіб – НАДУ та її 4 регіональних інститутах, який в розумінні Закону України «Про державну службу», був суб'єктом управління державною службою.

12. Підготовка магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» здійснюється навчальними закладами вищої освіти державної та приватної форми власності, які у своїй діяльності керуються Законом України «Про освіту», Законом України «Про вищу освіту», Стандартом вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для другого (магістерського) рівня вищої освіти, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 4 серпня 2020 року № 1001 і введеного в дію з 2020/2021 року навчального року, та інших нормативно-правових актів. Водночас НАДС, як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної влади може здійснювати оперативне управління лише закладами освіти, що знаходяться у його підпорядкуванні та управлінні.

13. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, визначає невід'ємним компонентом модернізації державного управління підвищення якості професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. У рамках реалізації зазначеної Стратегії на базі Української школи урядування було створено заклад освіти нового типу - Вищої школи публічного управління, що може стати тим спеціальним навчальним закладом, який задовольнить запит суспільства та держави на високопрофесійних державних службовців, і набуде статусу суб'єкта управління державною службою в Україні.

ВИСНОВКИ

За результатами порівняльного аналізу теоретико-правових основ управління державною (цивільною) службою України та Республіки Польщі з метою визначення ефективних механізмів удосконалення побудови та функціонування вітчизняної системи управління державною службою з урахуванням польського досвіду було зроблено наступні висновки:

1. Управління державною службою – це визначена Конституцією та законами України, насамперед спеціальним Законом України «Про державну службу», цілеспрямована, розпорядча, організаційно-владна діяльність органів державної влади, спрямована на: 1) визначення, унормування та реалізацію єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби, із широким залученням громадськості; 2) імплементація міжнародних стандартів у сфері публічної служби (міжнародні договори, зокрема, Угода про асоціацію України і ЄС; рекомендації Ради Європи і ЄС; оціночні документи *SIGMA*, документи TAIEX і ін.; рішення Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо захисту рівного права на доступ до державної служби і ін.); 3) утвердження комплексної та збалансованої системи управління державною службою, репрезентованої суб'єктами, які: а) формують державну політику в сфері публічної служби, з урахуванням міжнародних стандартів; б) реалізують державну кадрову політику та положення чинного законодавства, стратегій і програм з питань державної служби; в) забезпечують підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації корпусу державної служби; 4) формування та перманентне оновлення освіченого, високопрофесійного, патріотичного та добросовісного корпусу державної служби, що здійснюється транспарентно, на конкурсних засадах; 5) упередження конфлікту інтересів, неопотизму, «кумівства» та будь-яких проявів корупції під час вступу на державну службу та впродовж

усього часу її проходження; 6) організація безперервної, упродовж усієї кар'єри державного службовця, його професійної підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації; 7) забезпечення соціального та правового захисту державних службовців, підвищення престижу державної служби у суспільстві та державі.

Система управління державною службою – це встановлена чинним законодавством ієрархія субпідрядних і узгоджено функціонуючих суб'єктів державного управління, а також система завдань, функцій і повноважень, методів, форм і механізмів щодо формування та реалізації кадрової політики у сфері державної служби. Її ключовими ознаками є: легальність і легітимність; врахування національних традицій та міжнародних стандартів управління публічною службою; ієрархічність (т.з. «кадрова вертикаль») у поєднанні з демократичним характером; єдиноначальність у поєднанні з колегіальністю; всебічність і повсюдність дії на всій території держави; інтегрованість у національну систему органів державної виконавчої влади з охопленням державної служби в парламенті, офісі (канцелярії) глави держави та в адміністраціях судової влади.

2. Під методологією наукового дослідження слід розуміти систему взаємозумовлених світоглядних методологічних цінностей і принципів, які дозволяють найбільш повно та комплексно розкрити сутність, зміст, генезис і перспективи подальшого розвитку та вдосконалення систем і структур (інституцій) управління державною службою в Україні та Польщі, а також обґрунтувати пропозиції щодо використання правотворчого та правозастосовного досвіду Республіки Польщі щодо творення системи управління цивільною службою в Україні.

Основними методами комплексного дослідження систем управління державною (цивільною) службою в Україні та Польщі поряд з історично-правовим і порівняльним (компаративіським) методами є також системний,

структурно-функціональний, формально-догматичний методи, метод правового моделювання та прогнозування.

3. Системи управління державною службою в Україні та Республіці Польщі пройшли тривалий, і багато в чому споріднений генезис і еволюціонування з IX ст., коли державну службу в Київському князівстві організував князь Володимир, а у Князівстві Польському князь Мешко I, і до модерних систем управління державною службою в Україні та Республіці Польщі в XXI ст. Зокрема, можна виділити вісім основних етапів генезису систем управління державною (цивільною) службою в Україні та Республіці Польщі: 1) (IX ст. – XIII ст.) – утвердження системи управління державною службою в Київському та Польському князівствах; 2) (XIII ст. – XIV ст.) – занепад інститутів державності в Київському князівстві за часів Орди, розвиток Галицько-Волинського князівства і утворення Великого Князівства Литовського, де була започаткована феодально-васальна модель управління державною службою; 3) (XIV ст. - XVIII ст.) – становлення та розвиток управління державною службою за часів утворення Литовсько-Польської унії, а з 1569 р., після Люблінської унії – Речі Посполитої, а також утвердження феномену Козацької держави та закріплення основ публічної служби у Конституції Пилипа Орлика 1710 р.; 4) (XVIII ст. поч. XX ст.) – перебування Українських і Польських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперії та насадження аристократичних і дискримінаційних щодо корінного населення систем управління державною службою, заснованих на законодавстві відповідних метрополій; 5) (поч. XX ст. – сер. XX ст.) – зародження національних систем управління державною службою за доби національно-визвольних змагань УНР-ЗУНР 1917-1922 та за часів відродження II Речі Посполитої в Польщі (1918-1939 рр.); 6) (перша пол. XX ст. – кін. XX ст.) – запровадження радянської державно-партійної системи управління публічною службою в Україні (1922 р.) і запровадження

комуністичної моделі публічної служби у Польській Народній Республіці після Другої світової війни; 7) (кін. ХХ ст. – поч. ХХІ ст.) – відродження національних систем управління державною службою після «оксамитової революції» в Польщі і за часів III Речі Посполитої та після проголошення незалежності України в 1991 році; поява перших законів про державну (цивільну) службу в Україні (1993 р.) і Польщі (1998 р.); 8) (з поч. ХХІ ст. – до сьогодні) – реформування системи управління державною (цивільною) службою на цінностях Об'єднаної Європи і прийняття нових законів про державну (цивільну) службу в Польщі (2008 р.) і в Україні (2015 р.) та забезпечення їх реалізації.

4. Система законодавства України та Республіки Польщі, що регулює правовідносини, які виникають у процесі діяльності системи управління державною (цивільною) службою є схожою, але не тотожною. Кожна з них має свою ієрархічну структуру, яку очолює Конституція.

У Польщі, як і у більшості країн Європи, використовується термін «цивільна служба, у той час як в Україні – «державна служба». Як в Україні, так і у Республіці Польща є спеціальний закон, що регулює правовідносини у сфері державної (цивільної) служби. Закону України «Про державну службу», що є чинним на сьогоднішній день прийнято у 2015 році, а у Польщі закон «Про цивільну службу» набув чинності у 2008 році, що значно раніше ніж в Україні. Обидва закони мають багато спільного та містять норми, що відображають європейські цінності та принципи організації державної (цивільної) служби. Водночас вони мають і багато відмінностей у регулюванні тих чи інших питань, що пов'язані з державною (цивільною) службою.

Крім великої кількості законів, що тим чи іншим чином, регулюють відносини у сфері державної (цивільної) служби законодавство обох країн має розгалужену систему підзаконних нормативно-правових актів як загального,

так і відомчого рівня. У обох країнах відсутній єдиний уніфікований нормативно-правовий акт, який би сприяв правовій визначеності регулювання даної сфери суспільних відносин.

5. З урахуванням нормативного змісту ст. 12 згаданого Закону України «Про державну службу», під системою управління державною службою в Україні слід розуміти систему законодавчо визначених та ієрархічно упорядкованих суб'єктів державного управління із загальною (Кабінет Міністрів України) та спеціальною (центральною органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісією з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом) компетенцією, а також навчальні заклади і наукові установи, що мають свою власну систему унормованих і взаємозумовлених функцій і повноважень, які забезпечують формування, оновлення та функціонування корпусу державних службовців в Україні (*Додаток 1*).

6. У Республіці Польща система управління державною (цивільною) службою подібна до української та репрезентована наступними суб'єктами:

- Головою Служби Цивільної (*Szef Służby Cywilnej*), який підпорядкований безпосередньо Голові Ради Міністрів Польщі, що «є керівником працівників урядової адміністрації» (п. 7 ст. 148 Конституції Польщі [8, с. 54]) і призначається і звільняється урядом, формує та реалізує державну кадрову політику та здійснює управління цивільною службою в Польщі;
- Радою Служби Цивільної (*Rada Służby Publicznej*) при Голові Ради Міністрів у складі 15 членів, як консультативно-дорадчий орган в справах, пов'язаних із підготовкою стратегії управління людськими ресурсами на цивільній службі, підготовки законопроектів і проектів інших нормативно-правових актів і програм у сфері цивільної служби, бюджетних

запитів для фінансування проходження цивільної служби, кваліфікаційних вимог для кандидатів на посади цивільної служби, а також питаннями етичної та дисциплінарної відповідальності державних службовців тощо. Забезпечення діяльності цієї Ради здійснює Канцелярія Голови Ради Міністрів Польщі;

- генеральним директором урядовим (*Dyrektor generalny urzędu*), посада якого утворюється в Канцелярії Ради Міністрів, міністерствах і урядових комітетах, центральних органах виконавчої влади і в урядах воєводств, а також в Управлінні з реєстрації лікарських засобів, медичних приладів і біологічних продуктів та Бюро лісового насінництва. Генеральний директор підпорядковується керівникові відповідного органу виконавчої влади. Посади генерального директора не створюються в Головній Комендатурі Поліції, Головній Комендатурі Державної пожежної служби і Комендатурі Прикордонної охорони;

- керівником департаменту чи відділу (*kieruuyuchim departamentem lub komórką*) в Канцелярії Ради Міністрів, міністерствах і урядових комітетах, центральних органах виконавчої влади і в урядах воєводств;

- Державна школа адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського (*Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, KSAP*), що здійснює професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації цивільних (державних) службовців у Польщі.

Феноменологія «творення служби цивільної» в Республіці Польщі полягає в тому, що починаючи із 1998 року було створено нову «службу цивільну» (поряд із нею виділяють і ще два складники публічної служби (служба в органах місцевого самоврядування («*szługa samorządowa*») та військову й парамілітарну службу («*szługa mundurowa*»)), а також сформовано збалансовану систему формування державної кадрової політики і

управління державною службою, що загалом сприяло інтеграції Польщі до єдиного європейського адміністративного простору та, врешті у 2004 році стати державою-членом ЄС. Успіхи реформування системи управління державною службою в Україні, з урахуванням польського досвіду, в 2014-2019 рр. відкрив для України аналогічні перспективи щодо євроінтеграції, але на сьогодні реформа державної служби потребує свого завершення, без будь-яких компромісів.

7. Внаслідок проведених в Україні та Республіці Польщі реформ українська та польська системи управління державною (цивільною) службою набули спільних рис, але вони не є тотожними. Обидві системи мають ієрархічну побудову та, по суті, утворюють управлінську вертикаль «кадрової влади». Вони, у їх широкому сенсі, репрезентовані а) парламентами, які на законодавчому рівні регулюють інститут державної служби, а також б) органами виконавчої влади загальної (уряд, голова уряду) та спеціальної компетенції (комісії з питань державної служби, спеціально уповноважені органи або посадові особи із питань регулювання державної служби; керівники державної служби (державні секретарі, генеральні директори; кадрові служби (департаменти) і відділи).

Разом із тим, на відміну від України, система управління державною службою в Польщі сконцентрована насамперед у Голови Ради Міністрів Республіки Польщі, при якому формується та працює Рада Служби Цивільної, яку очолює Голова Служби Цивільної, який підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністрові. Натомість, в Україні центральним суб'єктом управління державної служби є Національне агентство України з питань державної служби, яке підпорядковане безпосередньо Кабінету Міністрів України і забезпечує діяльність Комісії з питань вищого корпусу державної служби. На наш погляд, польська модель, за якої центральним суб'єктом управління державної служби є Голова Служби Цивільної, може

бути перспективною й для України, з огляду на усталеність правового управлінського статусу одноособового керівника державної служби, який призначається та звільняється урядом.

Також у Польщі маємо завершену та уніфіковану вертикаль «кадрової влади», коли генеральні директори урядові є очільниками цивільної служби в усій системі органів виконавчої влади – від Канцелярії Ради Міністрів Республіки Польща до центральних органів виконавчої влади і воєводств. Натомість в Україні державні секретарі діють у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та міністерствах, тоді як керівниками державної служби в інших центральних органах виконавчої влади (державних службах, державних інспекціях, державних агентствах і центральних органах виконавчої влади зі спеціальним статусом) є самі керівники цих центральних органах виконавчої влади. Як наслідок, зміна керівника центральних органів виконавчої влади, як правило, несе докорінні зміни в кадровій політиці й управлінні державною службою у відомствах.

8. Основними шляхами і напрямками подальшого реформування системи управління в сфері державної служби в Україні є: а) посилення інтеграції вітчизняної моделі державної служби і механізмів управління в цій сфері до стандартів єдиного адміністративного простору в межах реалізації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом; б) проведення системного аудиту, із залученням міжнародного інструментарію оцінки SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) й ін., основних здобутків і прорахунків реформи державної служби, проведеної в Україні в 2015-2020 роках, а також визначити перспективи модернізації системи управління державної служби в Україні на наступні три роки; в) здійснення функціонального обстеження основних складників системи управління державною службою в Україні та забезпечення обговорення його результатів з громадськістю, а також повернення громадськості до конкурсних комісій,

які визначають переможців на вакантні посади державної служби; г) посилення державно-управлінського статусу і гарантій незалежності Комісії з питань вищого корпусу державної служби реорганізувавши її в Комісію з питань вищого корпусу державної служби при Прем'єр-міністрові України; г) скасувати сумнівні новели щодо визначення переможцями «не більше трьох осіб на одну посаду» (ч. 1 ст. 28 Закону України «Про державну службу»).

9. Важливим компонентом системи реалізації та формування державної кадрової політики та управління державною службою в Польщі є Державна школа адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського (*KSAP*), випускники якої, завдяки набутій спеціальній професійній підготовці, мають преференції щодо обіймання вакантних посад цивільної служби.

Водночас в Україні після передачі до МОН України в листопаді 2020 року ,на підставі Указу Президента України від 05 листопада 2020 р. № 487 «Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами», Національної академії державного управління при Президентові України (НАДУ), питання про суб'єкта (суб'єктів) забезпечення підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців вимагає свого конструктивного розв'язання шляхом утвердження централізованої *або* децентралізованої, з широким залученням неурядових організацій, системи професійного навчання державних службовців.

СПИСОК ВИОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні: навчальний посібник. Київ: Знання, 2006. 624 с.
2. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления [рос. мовою]. Київ: Наукова думка, 1979. 235 с.
3. Андреев В.О. Присяга державного службовця в Україні: процедурно-управлінський аспект. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 5. С. 52–58.
4. Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Часть первая. Киев: Типограф. В.И. Завадзского, 1890. III, 410 с.
5. Аренс Г. Юридическая энциклопедия. Л. 1-22. Философия права, философский обзор истории права и история положительного права у народов Востока, Греков, Римлян, Германцев и других Европейских народов. Пер. с нем. Москва: В типографии А. Семена, 1862. IV с., 524 с.
6. Аркас М. Історія Північної Чорноморщини. Том I. Від найдавніших часів до початків формування Київської держави. Торонто; Онт.: Накладом Дослідного Інституту Студіюм Інк. і Вид-во «Гомін України», 1969. С. 125. (348 с.).
7. Артеменко Н.Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.
8. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2009. 19 с.
9. Білинська М.М. Кадрова політика і державна служба [Текст]: конспект лекцій / М. М. Білинська, О. Л. Євмешкіна, І. Г. Сурай ; Нац. акад.

держ. упр. при Президентіві України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Каф. держ. упр. і менедж. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.

10. Бог любить трійцю: чому у Зеленського знову вирішили «реформувати» Кабмін. *Апостроф*. URL: <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/government/2022-11-12/bog-lyubit-troitsu-pochemu-u-zelenskogo-snova-reshili-reformirovat-kabmin/48923>

11. Бунге Н.Х. Полицейское право. Часть I. Благоустройство. Книга II. Киев: В Университ. Типограф., 1869. - 88 с.

12. Гаркуша А. Цілі, завдання та функції управління державною службою: теоретичний аспект. *Юридичний вісник*, 2015/4 – С.257-265

13. Гладун З. Поняття та зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. *Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні*. Ужгород, 1997. С. 76-92.

14. Гогіна Л. М. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації: наук. розробка; Авт. кол.: Р. А. Науменко, В. Д. Бакуменко та ін. Київ: НАДУ, 2010. 44 с.

15. Грищук А.Б. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2015. 230 с.

16. Грищук А.Б. Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки*. - 2017. - Вип. 4. - С. 79-87. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlkau_2017_4_12

17. Грищук А.Б. Принцип професіоналізму в державній службі. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія ПРАВО*. Випуск 65. 2021. С.227 – 232.

18. Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Часть I. Право современной монархии. Под ред. и с пред. М.А.

Рейснера. Авториз. пер. с нем. М.Я. Лазерсона. Рига: Изд-е «Наука и Жизнь», 1913. С. 176.

19. Дегтярьов С.І. Чиновники цивільних державних установ України (кінець XVIII – перша половина XIX ст.): соціокультурний рівень, система заохочень і покарань. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора історичних наук зі спеціальність 07.00.01 – історія України. Київ - 2015

20. Денисов М.Д. Становлення і розвиток державної служби в країнах Східної Європи. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 1(14). С. 108-116.

21. Державна служба і кадрова політика: наук. розробка / [авт. кол. : Р. В. Войтович, В. В. Карлова, А. П. Рачинський та ін.]; за заг. ред. Р.В. Войтович. Київ: НАДУ, 2015. 56 с.

22. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу: матеріали щоріч. кафедральної наук.-практ. конф. (м. Одеса, 28 квітня 2005 р.) / голов. ред. О. П. Якубовський. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2005. 252 с.

23. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 272 с.

24. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол. Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін. Т. 1. Київ–Одеса: НАДУ, 2012. 372с.

25. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. За ред.: В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: Б.в., 1999. 50 с.

26. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.

27. Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, С. П. Кисіль, Л. Т. Кривенко; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
28. Деякі питання реорганізації закладів освіти: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2021 р. № 147-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/deyaki-pitannya-reorganizaciyi-zakladiv-t240221>
29. Дослідження впровадження реформи системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування (2018 - 2022 роки). Київ, 2022. <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5%D1%81%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F/%D0%94%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf>
30. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: Ін Юре, 1999. 244 с.
31. Зейдлер Г.-Л. Політична думка стародавнього світу. Правові доктрини імперіалізму. Львів: Вид-во Львівського університету, 1959. 343 с.
32. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз. Київ, 2006. 156 с.
33. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 38–43.
34. Історія державного управління: навч.-метод. вид.: у 3 т. / С. М. Коник (кер.), Р. Б. Воробей, В. А. Грабовський та ін. Том 1. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 104 с.

35. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородин та ін.; Відпов. ред.: Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; Редкол.: С.В. Кульчицький (кер. автор. кол.) та ін.; Гол. управл. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Т. 1. Київ: Ніка-Центр, 2009. 544 с.
36. Кант І. Рефлексії до критики чистого розуму ; пер. з нім. і лат. та прим. І. Бурковського / Іммануїл Кант. – К. : «Юніверс», 2004. – С. 39.
37. Кізілов Ю.Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи. *Аспекти публічного управління*. 2016. №6-7. С.57-65. URL: <http://nbuv.gov.ua//UJRN/aprup/2016/6-7>
38. Князев В.М. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія. Київ: НАДУ, 2010. 220 с.
39. Ковбасюк Ю.В., Гошовська В.А., Пашко Л.А. Керівництво та лідерство в системі державної служби: навчально-методичний посібник / Ю.В. Ковбасюк, В.А. Гошовська, Л.А. Пашко Київ: НАДУ, 2011. 147 с.
40. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
41. Конституція Польської Республіки (з передмовою В. Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. 84 с.
42. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
43. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ : Центр політико-правов. реформ, 1998. 61 с.
44. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Харків, 2010. – 21 с.

45. Красівський Д.О. Впровадження європейських стандартів кадрових забезпечення політичного управління: польський досвід. *Економіка і держава. Серія «Державне управління»*. 2017. № 1. С. 6-9.

46. Кругликов-Гречаний Л.П. Методика истории. Изд. третье, исправл. и дополн. Киев: Изд. автора, 1913. IV, 150 с.

47. Малюга А. Право громадян на державну службу в Україні: поняття, законодавче забезпечення, вимоги та обмеження до кандидатів *Вісник НАДУ при Президентові України. (Серія «Державне управління»)*. 2018. № 1. С. 38-44.

48. Малюга А.В. Доступ до державної служби в Україні та Європі: від привілеї – до основоположного конституційного права. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 1(7). С. 239-253.

49. Малюга А.В. Щодо особливостей парламентської служби в системі державної служби України: законотворчі аспекти. *Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів: матеріали IV-ої Міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 18 травня 2019 р.)* / Редкол.: С. К. Бостан, Р. М. Максакова, Т. Є. Леоненко. Дніпро: «ЛІРА ЛТД», 2019. С. 146-148.

50. Мельник А. Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. Державне управління: підручник. За ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання, 2009. 583 с.

51. Мельтюхова Н. М. Управління / Н. М. Мельтюхова // *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – С. 722

52. Митний кодекс України: Кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. Офіційний вісник України, 2012 р., № 32, стор. 9, стаття 1175 (із змінами і доповненнями) / <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>

53. Мосора Л. С. Досвід організації державної служби в Польщі: орієнтири для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1201.351:69>
54. Нариси історії державної служби в Україні / НАН України. Інститут історії України; Голов. упр. держ. служби України. - К.: Ніка-Центр, 2008. - 536 с. - С. 17 <https://hai-nyzhnyk.in.ua/downloads/Narysy.pdf>
55. Неліпа Д.В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні [текст] Навч. посібн. Київ: «Центр учбової літератури», 2012. 368 с.
56. Нікколо Макіавеллі. Державотворець. Переклад з італійської: Валентина Балог. Київ: Арій, 2015. 223 стор.
57. Нікколо Макіавеллі. Історія Флоренції. Переклад з італійської: Віктор Вербич. Київ: Арій, 2024. 480 стор.. С.12
58. Пахомов І.М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ: Вид-во Київ. ун-ту, 1971. 128 с.
59. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков: Факт, 1998. 168 с.
60. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. - 2011. - № 2. - С. 10-14. -
61. Питання управління державною службою в Україні: Указ Президента України від 18.07.2011 № 769/2011. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/2011>
62. Податковий кодекс України: Кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112 (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

63. Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженого Постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#Text>

64. Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500. *Офіційний вісник України*. 2014. № 81. Ст. 2288.

65. Положення про Національну академію державного управління при Президентові України, затверджене Указом Президента України від 21 вересня 2001 року № 850/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 39. Ст. 1754.

66. Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 12.04.2022)

67. Положення про Українську школу урядування (нова редакція), затверджене наказом НАДС від 21.02.2019 № 29-19 (в редакції від 28 травня 2020 р.). Офіційний веб-сайт УШУ. URL: <https://next.usg.org.ua/wp-content/uploads/2020/06/polo> (дата звернення 12.04.2022)

68. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 12.04.2022)

69. Правова доктрина України: у 5 т. Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В.Я. Тацій, О.Д. Святоцький, С.І. Максимов та ін.; за заг. ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 1913. 976 с.

70. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. За заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. С. 42. (728 с.).

71. Приживара С. В. Управління як специфічний вид діяльності [Електронний ресурс]/ С. В. Приживара. *Державне будівництво* – 2012. – № 1.

72. Про Вищу раду правосуддя. Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2017, № 7-8, ст.50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення 12.03..2021)

73. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення 23.05.2022).

74. Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами: Указ Президента України від 05 листопада 2020 р. № 487 / Офіційний веб-сайт Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872020-35517> (дата звернення 03.06.2022).

75. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2010. № 40. Ст. 524. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

76. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

77. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

78. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

79. Про дипломатичну службу: Закон України від 7 червня 2018 року № 2449-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018, № 26, ст.219 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text>

80. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 32, ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

81. Про закордонну службу Закон від 21 січня 2021 р (Закон. Вісник 2023 р., ст. 406) URL: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/akty-prawne> (дата звернення 05.11.2023).

82. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 243. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. Ст. 115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#Text>

83. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500 (із змінами). *Офіційний вісник України*. – 2014. – № 81. – Стор. 28. – Ст. 2288. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>

84. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.01.2014. № 500 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>

85. Про затвердження Положення про систему моніторингу виконання завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державними службовцями апарату НАДС, які займають посади державної служби категорій «Б» та «В»: наказ

Національного агентства України з питань державної служби № 59-21 від 02.04.2021 р. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-prosistemu-monitoringu-vikonannya-zavdan-i-vikonannyaklyuchovih-pokaznikiv-rezultativnosti-efektivnosti-tayakosti-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnimi-sluzhbov>

86. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2016 № 246. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. Ст. 1116. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>

87. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. N 746 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF#Text>

88. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 50 від 03.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text>

89. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агенства України з питань державної служби від 03 березня 2016 р. № 47. *Офіційний вісник України*. 2016. № 27. Ст. 1091. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text>

90. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 277 від 20.12.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17#Text>

91. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

92. Про Конституційний Суд України. Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2017, № 35, ст.376 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>

93. Про Національне антикорупційне бюро України. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 47, ст.2051 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

94. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 40-41, ст.379 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

95. Про Національну школу адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського. Закон від 14 червня 1991 року (Вісник законів 2023 р., поз. 1952). URL: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/akty-prawne>

96. Про обмеження провадження підприємницької діяльності особами, які виконують державні функції. Закон від 21 серпня 1997 року. (Закон. вісник 2023 р., ст. 1090) URL: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/akty-prawne>

97. Про службовців державних установ. Закон від 16 вересня 1982 р. (Закон. вісник 2023 р., поз. 1917). URL: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/akty-prawne> .

98. Про судоустрій і статус суддів Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 31, ст.545 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

99. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385. URL:

100. Про цивільну службу: Закон Республіки Польща від 18.12.1998. URL: <http://ww.pedw.zakon.rada.gov.ua/laws/show>.

101. Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні: монограф / авт. кол.: Т.Е. Василевська, І.Г. Сурай, О.І. Васильєва та ін.; за заг. ред. Т.Е. Василевської. Київ : НАДУ, 2018. 256 с.

102. Проект закону «Про парламентську службу» 4530 від 21.12.2020. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70725

103. Проскураков К.С. Європейські стандарти державної служби: досвід Польської Республіки. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. Вип. 1. С. 69-72.

104. Професіоналізація у сфері публічного управління: стан, проблеми, перспективи вирішення: Сучасний контент професійного розвитку менеджерів освіти в умовах реформування освітньої галузі : монографія / [Хаджирадева С. К., Воронова С. В., Кравцова Н. Є. та ін.]; за заг. ред. С. К. Хаджирадевої. Ч. II. Миколаїв : Ємельянова Т. В., 2017. 165 с.

105. Прудиус Л. В. Управління якістю державної служби України: автореф. дис. д-ра. наук. з держ. упр. Дніпро, 2018. 40 с.

106. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток. За заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ: Монолит, 2010. 400 с.

107. Пухкал О.Г., Тютюнник І.В. Теоретико-методологічні підходи визначення сутності поняття публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 18. С. 93-97.

108. Рачинський А.П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз): монограф. Київ: НАДУ, 2009. 316 с.

109. Ребет Л.М. Порівняльна метода в науці права: наукове вид. Упоряд.: О.В. Кресіна, І.В. Кресіної. Київ-Мюнхен: Україн. вільн. ун-т, Центр

порівн. правозн. Інституту держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Логос, 2017.- 231 с.

110. Рекомендації №R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, ухваленої Комітетом Міністрів на 699-му засіданні заступників міністрів 24 лютого 2000 р.

111. Реформа державної служби у питаннях та відповідях: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / М. Канавець, Ю. Лихач, А. Кукуля та ін. За заг. ред. К. Ващенка. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. 176 с.

112. Романенко Є.О. Зміни в питаннях проходження державної служби. *Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні: Матеріали V Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції, 12 квітня 2018 р.* Полтава: ПолтНТУ, 2018. С.70-73.

113. Романович-Славатинский А. Пособие для изучения русского государственного права по методу историко-догматическому. Выпуск первый и второй. Киев: В Университ. Типографии, 1872.

114. Рунова Н.О. Суб'єкти управління державною службою. *Право та інноваційне суспільство*, 2015. № 1. С. 138-143.

115. Сборник распоряжений Графа Михаила Николаевича Муравьева по усмирению Польского мятежа в Северо-Западных губерниях 1863-1864. Составитель Н. Цылов. Вильно: Типограф. А. Киркора и братьев Роммов, 1866. 383 с. IV с.

116. Сокольский В.В. Краткий учебник русского государственного права. Одесса: Эконом. типограф., 1890. 334 с.

117. Соціально-філософський аналіз суспільного розвитку: метод. рек. Авт. кол. : В. В. Корженко, В. В. Говоруха, В. Б. Дзюндзюк та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. Київ: НАДУ, 2010. 40 с.

118. Спекторский Е. Пособие к лекциям по истории философии права. Послеслов. В. Синайского. Киев: Типо-Литография «Прогресс», 1918. 95 с.
119. Станіславський В. Запорозька Січ та Річ Посполита. 1686-1699. Київ: Інститут історії України НАН України, 2004. 357 с.
120. Старосольський Володимир (1878-1942). Редактор. У. Старосольська. Передне слово Я. Падоха / Записки наукового товариства ім. Шевченка. Том 210. Історично-філософічна секція. Нью-Йорк-Париж-Сідней-Торонто, 1991. 411 с.
121. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>
122. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Верховна рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
123. Студенецька А. Система управління державною службою в Україні: правове закріплення та практика функціонування. *Актуальні проблеми державотворення* № 2(82)-2021 С. 227-236
124. Теорія та історія державного управління: навч. посібник / Н.М. Мельтюхова, Г.С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк та ін. Київ: «Видничий дім Професіонал», 2008. 288 с.
125. Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. За заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
126. Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 «Про затвердження стратегії реформування системи державної служби в Україні» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text>

127. Українська школа урядування: рік становлення та розвитку. *Урядовий портал*. URL: <https://nads.gov.ua/news/ukrayinska-shkola-uryaduvannya-rik-stanovlennya-ta-rozvitku>

128. Федоренко В. Л. Ф. *Методологія сучасних конституційно-правових досліджень в Україні: наук. доповідь / В. Л. Федоренко.* – НАПрН України, Київський регіональний центр. – К., 2015. – 64с.

129. Федоренко В.,Л. Федоренко М.В. Системи управління державною службою в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект. *Вісник Луганського держ. університету внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2020. № 3 (91). С. 205-217

130. Федоренко В.Л. Конституція та конституційна держава: питання теорії та практики. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 3(9). С. 13-29.

131. Федоренко В.Л., Федоренко М.В. Системи управління державною службою в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект. *Вісник Луганського держ. університету внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2020. № 3 (91). С. 205-217.

132. Федоренко В.Л., Федоренко М.В. Проект щодо організації фахової мережі запобігання академічному плагіату у закладах вищої освіти і наукових установах України з числа науковців-експертів «Учені – проти академічного плагіату». *100 ідей для Президента та Уряду України: проектні ініціативи у сфері публічного управління: зб. наук. пр.: у 2 т. Редкол.: Н.І. Обушна, А.П. Рачинський, С.К. Хаджирадєва (голова). Том 2.* Київ: НАДУ, 2020. С. 235-240.

133. Федоренко М. Утвердження, розвиток та основні напрямки удосконалення систем управління державною службою в Україні та Республіці Польща. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*, 2020. № 4(92). С. 245-257

134. Федоренко М.В. Спеціальні навчальні заклади (тренінгові центри) у системі управління державною службою в Україні та за кордоном: адміністративно-правовий аспект. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку*: матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ; Лісабон, 07 серпня 2021 р. / за ред. Є.О. Романенка, І.В. Жукової. Київ; Лісабон: ФОП КАНДИБА Т.П., 2021. С. 54-60.

135. Федоренко М.В. Щодо особливостей гарантування права людини на рівний доступ до державної (цивільної) служби в Україні та Польщі під час пандемії коронавірусу COVID-19. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку*: матер. XVIII Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ; Тарту, 07 лютого 2022 р. / за ред. Є.О. Романенка, І.В. Жукової. Київ; Тарту: ГО «ВАДНД», 2022. С. 84-89.

136. Циппеліус Р. Юридична методологія; переклад, адаптація, прикл. з права України і список терм. Р. Корнута / Р. Циппеліус. – К. : Вид-во «Реферат», 2004. –С.3

137. Черногор Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навчальний посібник. Київ: Знання, 2008. 458 с.

138. Чикаренко І.А. Європейські стандарти публічного управління: регіональний рівень. *Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади*: Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 24 листопада 2009. Ч. 1. Полтава: Полт. НТУ, 2009. С.133-135.

139. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. *Діалог*. 15.06.2005 URL: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636

140. Шпилевский М. Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса: Типогр. Ульриха и Шульце, 1875.- 196 с.

141. Щодо процедури тимчасового добору на державну службу на період карантину / *Національне агентство з питань державної служби*. URL: <https://nads.gov.ua/news/shchodo-proceduri-timchasovogo-doboru-na-derzhavnu-sluzhbu-na-period-karantinu>

142. A Study of History by Arnold J. Toynbee. Oxford University Press, 1987 – 405 p. – P.14

143. Bossaert D., Demmke Ch. Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych. Łódź: Instytut Europejski, 2003. 317 s.

144. Bodini I. Methodus ad facilem historiarum cognitionem, 2015 C.46 https://www.academia.edu/118950315/Methodus_ad_facilem_historiarum_cognitionem

145. Charkina, A. O. (2016) “Pryntsypy derzhavnoi sluzhby v krainakh ievropejs'koho soiuzu (na prykladi Pol'schi ta Nimechchyny)” *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 16, P. 95–99.

146. Fedorenko M.V. Ensuring the human right to equal access to public service in Ukraine and Poland in the conditions against the COVID-19 // *Coronavirus Pandemic Powszechny system ochrony praw człowieka w czasie wyzwań pandemicznych*. Red. J. Jaskiernia, K. Spryszak. T. 2. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2022. S. 250-270.;

147. Fedorenko V., Fedorenko M. Liberalism, Neoliberalism, Post-liberalism and affirmation and protection of fundamental human freedoms // *Powszechny system ochrony praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej*. Red. J. Jaskiernia, K. Spryszak. T. I. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2020. S. 276 -287.

148. Fedorenko V., Fedorenko M. Russia’s Military Invasion of Ukraine in 2022: Aim, Reasons, and Implications. *Krytyka Prawa, Niezależne studia nad*

prawem. tom 14, nr 1/2022. S. 7-42.

149. Fernand Braudel. On History. Translated by Sarah Matthews. The University of Chicago Press, 1980. 236 p. – P.93.

150. Filipek J. Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Cz. II. Kraków: Wolters Kluwer Rok wydania, 2001. 223 s.

151. Goldryng H. Skrócony podręcznik historii Polski. Podług Prof. Dr. Anatola Lewickiego. Wydanie III, Łódź: Nakładem A.F. Mitytlera, 1928. 96 s.

153. .Habermas J., Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008. 458 s.

154. Henry St. John Bolingbroke (Viscount). Letters on the Study and Use of History/ J.J. Tourneissen, 1788 - 308 стр./ https://books.google.com.ua/books?id=2SkPAAAAAYAAJ&hl=uk&source=gbs_navlinks_s C.11

155. Kudrycka B. (red.). Rozwój kadr administracji publicznej. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2001. 176 s.

156. O dostępie do informacji publicznej: Ustawa z dnia 1 września 2001 roku (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20011121198>

157. Przywora B. Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej. Wydanie I. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2012. 301 s.

158. Serwis Służby Cywilnej. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna>

159. Służba cywilna w Polsce – charakterystyka. URL: <https://www.bryk.pl/wypracowania/pozostale/administracja/23613-sluzba-cywilna-w-polsce-charakterystyka.html>

160. Służbie cywilnej: Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 265, z późn. zm.) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082271505/U/D20081505Lj.pdf> (дата звернення - 10.10.2022)

161. Służbie zagranicznej: Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. (Dz. U. 2020 poz. 211) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000211/U/D20200211Lj.pdf>

162. The Arthashastra (Penguin Classics) by Kautilya. 27 August 1992 – 832 p.

163. The Role of Civil Service Management in Government. Posted on August 8, 2022 in Civil Service Management / <https://freebalance.com/en/blog/civil-service-management/role-of-civil-service-management-in-government>

164. TRUTH AND METHOD Hans-Georg Gadamer Second, Revised Edition Translation revised by Joel Weinsheimer and Donald G. Marshall. Continuum Publishing Group. 2004. https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/908863/mod_resource/content/1/truth-and-method-gadamer-2004.pdf

165. Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz / K.W.Baran, A. Dubowik T. Duraj i in. Red. naukowa K.W.Baran. Warszawa 2021. 760 s.

166. Wyższa szkoła administracji publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku. URL: <http://www.wsap.edu.pl/wsap/>

ДОДАТКИ

Додаток 1

Таблиця 1.

Система управління державною службою в Україні та її суб'єктний склад¹

№	Суб'єкт системи управління державною службою	Суб'єкти призначення та порядок утворення	Завдання, функції та повноваження в сфері управління державною службою
1	Верховна Рада України	Єдиний орган законодавчої влади в Україні, який формується шляхом виборів народних депутатів України	Виключно законами України визначаються «організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби...» (п. 12, ч. 1 ст. 92 Конституції України). Право законодавчої ініціативи належить народним депутатам України (ст. 93 Конституції України).
2	Кабінет Міністрів України	Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Формується Верховною Радою України і Президентом України відповідно до ст. 114 Конституції України	1) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; 2) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; 3) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; 4) забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості населення.

¹ Таблиця складена дисертантом самостійно, на основі опрацювання Конституції України, законів України «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», а також «Положення про Національне агентство України з питань державної служби», «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби», «Типового положення про службу управління персоналом державного органу», «Положення про Національну академію державного управління при Президентові України» і ін.

3	Національне агентство з питань державної служби (НАДС)	<p>НАДС – спеціальний орган державної виконавчої влади у сфері управління державною службою. НАДС очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; 2) розробляє проекти нормативно-правових актів з питань державної служби; 3) видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування Закону України «Про державну службу» й інших нормативно-правових актів у сфері державної служби; 4) здійснює контроль за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу; 5) забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів; 6) організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до Закону України «Про державну службу»; 7) формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів; 8) сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів; 9) організовує із залученням навчальних
---	---	---	---

		<p>закладів розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань "Публічне управління та адміністрування" та їх погодження, а також розробляє професійні програми спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців на основі професійних компетенцій і погоджує такі програми;</p> <p>10) в межах повноважень, визначених законом, проводить у державних органах перевірки стану дотримання вимог цього Закону;</p> <p>11) проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону України «Про державну службу»;</p> <p>12) вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій "Б" і "В";</p> <p>13) забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів;</p> <p>14) направляє державним органам та їх посадовим особам вимоги про скасування рішень таких органів з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу;</p> <p>15) надає методичну допомогу службам управління персоналом у державних органах;</p> <p>16) проводить моніторинг вакантних посад державної служби категорії "А" та ініціює перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади;</p> <p>17) веде облік державних службовців категорії "А", строк повноважень яких закінчується, а також тих, які після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду;</p> <p>18) розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типові вимоги до професійної</p>
--	--	--

			<p>компетентності державних службовців категорії "А" та подає їх Кабінету Міністрів України для затвердження;</p> <p>19) розглядає скарги державних службовців категорій "Б" і "В" щодо прийняття, проходження та припинення державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу»;</p> <p>20) забезпечує захист прав державних службовців під час зміни істотних умов служби;</p> <p>21) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами</p>
4	Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії (Комісія)	<p>Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах. Комісія утворюється Кабінетом Міністрів України, який затверджує її персональний склад. Пропозиції щодо утворення комісії та затвердження її складу Кабінету Міністрів України вносяться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. До складу Комісії входять:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) представник, визначений Верховною Радою України; 2) представник, визначений Президентом України; 3) представник, 	<ol style="list-style-type: none"> 1) погоджує розроблені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А"; 2) проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії "А" та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду; 3) розглядає пропозиції та надає згоду на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", та повідомляє про своє рішення суб'єкта призначення і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; 4) вносить пропозиції суб'єкту призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу у випадках, передбачених ст. 34 Закону України «Про державну службу»; 5) здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", та вносить суб'єкту призначення пропозиції

		<p>визначений Кабінетом Міністрів України з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби;</p> <p>4) керівник НАДС (за посадою);</p> <p>5) керівник Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) (за посадою);</p> <p>6) представник Державної судової адміністрації України;</p> <p>7) по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні;</p> <p>8) чотири обраних представники - громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації.</p>	<p>за наслідками дисциплінарного провадження;</p> <p>б) затверджує перелік посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, а також встановлює категорії посад державної служби за поданням керівника державної служби в апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України.</p>
5	Керівники державної служби в органах державної влади	<p>- у Секретаріаті Кабінету Міністрів України - Державний секретар Кабінету Міністрів України;</p> <p>- у міністерстві - державний секретар</p>	<p>1) організовує планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій "Б" і "В", забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог Закону України «Про</p>

		<p>міністерства;</p> <p>- в іншому центральному органі виконавчої влади - керівник відповідного органу;</p> <p>- у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, - керівник відповідного органу;</p> <p>- в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, - керівник апарату (секретаріату) (ЦВК, Конституційний Суд України, Антимонопольний комітет України і ін.)</p>	<p>державну службу»;</p> <p>2) забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі;</p> <p>3) забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється;</p> <p>4) призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій "Б" і "В", звільняє з таких посад відповідно до Закону України «Про державну службу»;</p> <p>5) присвоює ранги державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В";</p> <p>6) забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців державного органу;</p> <p>7) здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону;</p> <p>8) здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі;</p> <p>9) розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В";</p> <p>10) приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають</p>
--	--	---	---

			<p>посади державної служби категорій "Б" і "В";</p> <p>11) виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями;</p> <p>12) створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення;</p> <p>13) здійснює інші повноваження відповідно до чинного законодавства України</p>
6	Служби управління персоналом в органах державної влади	<p>- Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень.</p> <p>- Залежно від чисельності персоналу державної служби, - утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби.</p>	<p>Відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також виконує інші функції, передбачені законодавством.</p> <p>Основними завданнями служби управління персоналом, відповідно до Типового положення, є:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі; 2) забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з питань управління персоналом; 3) забезпечення організаційного розвитку державного органу; 4) добір персоналу державного органу; 5) прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності; 6) здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; 7) організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах; 8) документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення
7	Національна академія державного управління	Національна академія державного управління при Президентові України	Здійснює науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних

	<p>при Президентові України (НАДУ)²</p>	<p>вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України.</p> <p>Утворюється, реорганізується та ліквідується Президентом України у межах його конституційних повноважень, визначених п. 28 ч. 1 ст. 106 Основного Закону</p>	<p>службовців в Україні.</p> <p><i>Основними завданнями Академії є:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) підготовка фахівців у галузі знань "Державне управління", перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення рівня професійної компетентності осіб, призначених на політичні посади, навчання осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації"; 2) підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в галузі науки "Державне управління" за державним замовленням, на підставі договорів з юридичними і фізичними особами, а також атестація таких кадрів; 3) проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень з проблем державної кадрової політики, державного управління та місцевого самоврядування; 4) надання експертних, інформаційно-аналітичних, науково-методичних консультацій з питань теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування; 5) науково-методичний супровід розвитку системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління; 6) просвітницька діяльність; 7) організація та розвиток міжнародного співробітництва з професійного навчання і наукових досліджень у сфері державного управління та місцевого самоврядування
--	---	---	--

² Відповідно до Указу Президента України від 05 листопада 2020 р. № 487 «Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами», Національна академія державного управління при Президентові України (разом з Дніпропетровським, Львівським, Одеським, Харківським регіональними інститутами державного управління) передана до сфери управління Міністерства освіти і науки України.



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО
V. I. VERNADSKY TAURIDA NATIONAL UNIVERSITY

вул. Джона Максвелла, 33, м. Київ, 01042, тел. (044) 529 05-16
e-mail: crimca.tnu@gmail.com код ЄДРПОУ 02070967

11.04.2024 № 641/806/1

на _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ФЕДОРЕНКА Максима Владиславовича
на тему: «Система органів управління в сфері державної служби в Україні
та Польщі: порівняльно-правові аспекти» на здобуття наукового ступеня
доктора філософії зі спеціальності 081 Право**

Таврійський Національний університет імені В. І. Вернадського протягом 2023–2024 рр. здійснював апробацію та впровадження результатів дисертаційного дослідження Федоренка Максима Владиславовича на тему «Система органів управління в сфері державної служби в Україні та Польщі: порівняльно-правові аспекти».

Зокрема, під час підготовки навчально-методичного забезпечення навчальних дисциплін, таких як «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність», «Теорія правової держави» «Теорія держави і права» використовувалися матеріали дисертаційного дослідження щодо розкриття теоретико-правових аспектів визначення системи органів управління в сфері державної служби в Україні та Польщі: порівняльно-правові аспекти.

Пропозиції автора щодо вирішення проблемних питань, пов'язаних з удосконаленням правового регулювання державної служби, а саме: 1) класифікація правовідносин управління державною службою на: а) загальнодержавні та територіальні; б) галузеві та міжгалузеві; в) відносини координації або субординації; 2) комплексне дослідження основних організаційно-функціональних змін в системі управління державною службою в Україні та системі управління цивільною службою в Республіці Польща в процесі реформування державної служби; 3) основні шляхи і напрями подальшого реформування системи управління в сфері державної служби в Україні з метою її адаптації до стандартів Європейського Союзу шляхом запозичення досвіду Республіки Польща; 4) обґрунтування необхідності удосконалення організаційно-правових засад формування кадрового забезпечення системи управління державною службою шляхом утвердження централізованої або

децентралізованої, з широким залученням неурядових організацій, системи професійного навчання державних службовців.

Довідку про апробацію та впровадження результатів дисертаційного дослідження Федоренка Максима Владиславовича на тему «Система органів управління в сфері державної служби в Україні та Польщі: порівняльно-правові аспекти» апробовано та схвалено на засіданні кафедри (протокол № 1 від 11.04.2024р.).

Проректор з навчальної роботи



Володимир НОЖЕНКО



ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
«АСОЦІАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»

м. Київ, Буньвар Леся Українки, 26, офіс 500
+380689141735
office@uromady.org
www.uromady.org

Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження

Максима Федоренка, присвяченого

дослідженню адміністративно-правових аспектів систем публічного управління
в Україні та Польщі

Цим засвідчуємо, що надані Федоренком Максимом до Всеукраїнської Асоціації органів місцевого самоврядування «Всеукраїнська Асоціація об'єднаних територіальних громад» (далі – Асоціація ОТГ) матеріали опублікованих ним в Україні та за кордоном розділів монографій, наукових статей і тез доповідей на конференціях вивчені та частково враховані в статутній діяльності Асоціації ОТГ. Зокрема, щодо удосконалення систем управління публічною службою в об'єднаних територіальних громадах України із урахуванням історичних традицій народоправства в Україні та позитивного зарубіжного досвіду функціонування інститутів локальної демократії.

У цьому сенсі змістовним вбачається матеріал науково-історичних розвідок М. Федоренка щодо зародження засад і моделей публічної служби за часів становлення на Українських землях козацтва та Козацької держави наприкінці XV ст. – в XVI ст., а також поширення Магдебурзького права в українських містах і містечках. Слушним вбачається й положення аспіранта М. Федоренка про те, що за відсутності національної державності в XVI ст. – до поч. XX ст. саме місцеве самоврядування уособлювало в собі всю повноту публічної влади на Українських землях, а службові та посадові особи місцевого самоврядування уособлювали політичну, воєнну та культурну еліту України. Зазначене стало підґрунтям для розбудови і реформування місцевого самоврядування в незалежній Україні на засадах децентралізації та створення владоспроможних ОТГ.

Ці та інші висновки і пропозиції дослідження М. Федоренка, обґрунтовані в межах його дисертаційного дослідження, присвяченого системам і моделям управління публічною службою в Україні та Республіці Польща, вбачаються перспективними для адміністративно-правової науки і місцевого самоврядування, а також для відповідної правотворчої й правозастосовної практики у сфері місцевого самоврядування.

З повагою

Виконавчий директор
Всеукраїнської Асоціації ОТГ



Валентина Полтавець

16.02.2022



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ЦЕНТР СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ
З ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

б-р.Л. Ураїнов, 26, м. Київ, 01133, тел./факс: (044) 272-44-15, тел.: (044) 592-14-01, www.intellect.org.ua, e-mail: center@intellect.org.ua, ЄДРПОУ 33499693

16.08.2021
28/1-245

**Акт про впровадження
результатів дисертаційного дослідження
ФЕДОРЕНКА Максима Владиславовича на тему: «Система органів
управління в сфері державної служби в Україні та Польщі: порівняльно-
правові аспекти»**

Цим посвідчуємо, що надані Максимом Владиславовичем Федоренком до Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України (далі – *Центр*) для ознайомлення наукові статті, опубліковані в електронному виданні Центру «Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління» та фаховому журналі «Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка», у межах його дисертаційного дослідження на тему: «Система органів управління в сфері державної служби в Україні та Польщі: порівняльно-правові аспекти», вивчені та частково враховані в статутній діяльності Центру. Зокрема в частині оптимізації кадрової політики й удосконалення механізмів управління корпусом судових експертів Центру.

Так Центр підтримує висновок М.В. Федоренка про важливість урахування національних традицій і зарубіжного досвіду, насамперед кращих практик держав-учасниць Європейського Союзу, зокрема Польщі, при розбудові та забезпеченні функціонування системи управління публічною службою в Україні, в тому числі й у державних установах, до яких відноситься Центр. Підтримується й висновок дисертанта про ключову роль в системі управління публічною службою відділів (секторів, фахівців) управління персоналом, які в державних установах забезпечують всі функції, притаманні системі управління державною службою.

Надані М.В. Федоренком наукові матеріали щодо удосконалення системи управління публічною службою будуть використані у положеннях Стратегії розвитку Центру на 2021-2023 роки, яка на сьогодні завершується в розробці, в частині оптимізації кадрової політики Центру.

В.о. директора



Адлер

О.Г. Адлер



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Посольство Швейцарії в Україні
Kyiv

Київ, 04 червня 2021

*Щодо впровадження результатів
дисертаційного дослідження М. Федоренка*

Цим посвідчуємо, що надані паном Максимом Федоренком до Посольства Швейцарії в Україні матеріали (наукові публікації) його дисертаційного дослідження на тему: «Система органів управління в сфері державної служби в Україні та Польщі: порівняльно-правові аспекти» вивчені та можуть бути використані в діяльності Посольства, яке залишається надійним партнером України в підтримці реформ публічної служби на цінностях і принципах єдиного європейського адміністративного простору.

Зокрема, заслуговують на увагу вчених, законодавців, представників органів державної влади і профільних інститутів громадянського суспільства положення наукової розвідки М. Федоренка про генезис і еволюціонування публічної служби в державах Європи і Україні з найдавніших часів до сьогодення, а також висновок про те, що розвиток конституціоналізму та демократизація європейських держав сприяли трансформації державної (публічної) служби із аристократичної привілеї в конституційне право громадян на рівний доступ до публічної служби. Важливим є й положення дослідження М. Федоренка про те, що ефективність системи управління публічною службою в кожній державі світу безпосередньо впливає на якість корпусу публічних службовців і результативність здійснення ними функцій держави і місцевого самоврядування.

Ці та інші висновки і положення наукового дослідження М. Федоренка будуть використані Посольством у програмах із забезпечення підтримки розвитку публічної служби в Україні.

Сімон Піду
Заступник Посла

ul. Koziatynska 12,
P.O. Box 114
Kyiv 01015
Phone: +380-44-28-161-28, Fax: +380-44-28-014-48
kyiv@eda.admin.ch, www.eda.admin.ch/kyiv