

**Міністерство освіти і науки України
Дніпровський державний аграрно-економічний університет
Навчально-науковий інститут економіки
Факультет менеджменту і маркетингу
Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування**

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ:

**Завідувач кафедри,
проф., д. н. держ. упр.**

_____ **А.М. Пугач**

« ____ » _____ **2021 р.**

ДИПЛОМНА РОБОТА

**на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за освітньо-професійною
програмою «Публічне управління та адміністрування» зі спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»**

**на тему УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА
АДАПТАЦІЇ ЇЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ**

Здобувач

Кальченко В.О.

**Науковий керівник:
д.н.держ.упр., проф.**

Сиченко В.В.

ДНПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет менеджменту і маркетингу

Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма: «Публічне управління та адміністрування»

Освітній ступінь: «Магістр»

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Зав. кафедри _____
 “ _____ “ _____ 20__ р.

ЗАВДАННЯ

на дипломну магістерську роботу студентці

Кальченко Валерії Олегівні

1. **Тема дипломної роботи** «Удосконалення системи державної служби та адаптація її до європейських стандартів»,

керівник роботи Сиченко Віктор Володимирович, д.н.держ.упр., проф.,

затверджені наказом ДДАЕУ від «30» листопада 2020 р. № 2993

2. **Строк подання студентом роботи** – 10 грудня 2021 року.

3. **Вихідні дані до роботи** статистична звітність – державний бюджет України з додатками, в динаміці за 2013-2019 рр, навчально-методична та наукова література, монографії та навчальні посібники за темою роботи.

4. **Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розкрити):** Вступ. 1. Теоретико-методологічні засади дослідження процесу трансформацій державної служби. 2. Трансформація державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції: сутність, структура, особливості, моделі. 3. Оптимізаційні напрямки, підходи та інструменти державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції. Висновки.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов’язкових креслень).

1. Систематизація параметрів державної служби в контексті новітніх викликів екзогенного характеру. 2. Динаміка реалізації заходів трансформації державної служби в Україні в рамках інструменту Twinning за 2015-2019 рр. 3 Напрями реалізації заходів трансформації державної служби в Україні в рамках інструменту SIGMA за 2015-2019 рр. 4. Заходи трансформації державної служби в Україні в рамках міжнародного співробітництва Україна - НАТО. 5. Кількість населення в країнах Європейського Союзу за 2019 р. 6. Показники оцінки трансформації системи державної служби згідно методології SIGMA.

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання _____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Пор. №	Назва етапів дипломної магістерської роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт	Грудень 2019	
2.	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи	Лютий -Квітень 2020	
3.	Аналіз нормативних та методичних джерел, написання аналітичного розділу роботи	Травень-Вересень 2020	
4.	Написання проєктного розділу роботи	Жовтень-Грудень 2020	
5.	Написання висновків та пропозицій	Січень 2021	
6.	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Січень-Лютий 2021	

Студент _____
 (підпис) (прізвище та ініціали)

Керівник роботи _____
 (підпис) (прізвище та ініціали)

РЕФЕРАТ

Тема: УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА АДАПТАЦІЯ ЇЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Дипломна магістерська робота: 97 сторінок, 15 рисунків, 3 таблиці, 73 літературних джерела.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі трансформації державної служби України.

Предмет дослідження – механізми трансформації державної служби України в умовах європейської інтеграції.

Мета дипломної магістерської роботи. Метою роботи є науково-практичне обґрунтування системної трансформації державної служби України на основі досвіду країн ЄС в контексті сучасних викликів та загроз.

Методи дослідження: аналізу, синтезу, індукції, дедукції; метод еволюційного аналізу, метод теоретичного узагальнення, метод класифікації, метод порівняння, статистичного аналізу, графічні методи тощо.

АНОТАЦІЯ

Визначено напрямки трансформації державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів. Обґрунтовано інституційні передумови та фактори трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції. Проаналізовано моделі державної служби України в умовах європейської інтеграції. Оптимізовано напрямки трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції. Визначено інструменти імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні.

ANNOTATION

The directions of civil service transformation in the context of modern research approaches are determined. Institutional preconditions and factors of civil service transformation in the context of European integration are substantiated. Models of civil service of Ukraine in the conditions of European integration are analyzed. The directions of civil service transformation in the conditions of European integration are optimized. The tools of implementation of the European Union policy in the sphere of civil service transformation in Ukraine are determined.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ТРАНСФОРМАЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	10
1.1. Державна служба як предмет теоретико-методологічного аналізу.....	10
1.2. Трансформація державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів.....	21
1.3. Інституційні передумови та фактори трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції.....	29
Висновки до першого розділу.....	38
РОЗДІЛ 2. ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА, ОСОБЛИВОСТІ, МОДЕЛІ.....	41
2.1. Сутність та структура трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції.....	41
2.2. Аналіз моделі державної служби України в умовах європейської інтеграції.....	53
2.3. Вплив європейської інтеграції на процеси інституціоналізації та трансформації державної служби в Україні.....	58
Висновки до другого розділу.....	64
РОЗДІЛ 3 ОПТИМІЗАЦІЙНІ НАПРЯМКИ, ПІДХОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....	65
3.1. Оптимізаційні напрямки трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції.....	65
3.2. Шляхи удосконалення механізмів міждержавного співробітництва трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції.....	73

3.3. Інструменти імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні	78
Висновки до третього розділу	83
ВИСНОВКИ.....	85
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	90

ВСТУП

В сучасній Україні вибір форми держави та формування інституційного середовища є еволюційним процесом. Українській державі доводиться співіснувати, взаємодіяти і конкурувати з розвиненими країнами Заходу і Сходу в умовах глобалізації економічних зв'язків і політичних процесів та в рамках цивілізаційних стандартів постіндустріального світу. Таке середовище вимагає високої ступені готовності до вимог і викликів часу. З метою забезпечення безпеки і суверенітету держави, модернізації системи державного управління керівництво країни протягом ряду років здійснює комплекс реформ державної служби. Проте навіть Національне агентство України з питань державної служби, що є провідною інституцією в системі трансформації державної служби, не завжди може забезпечити обґрунтування комплексних реформ у різних сферах державної політики.

Сучасний механізм функціонування державної служби базується на таких документах загальнонаціонального значення як: «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки», «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», «Про затвердження загальних правил поведінки державних службовців». Активно розробляється відповідна проблематика вітчизняними науковцями. Проблеми вдосконалення механізмів трансформації державної служби досліджували відомі фахівці з державного управління, зокрема: Алейнікова О.В., Дацій Н.В., Мотренко Т.В., Романенко Є.О., Сазонець І.Л., Сиченко В.В., Тихончук Л.Х. Суттєвою специфікою проведення реформ в цій сфері є їх політичний характер. Він визначається політичними передумовами і наслідками реалізації реформ. Наукові дослідження цієї проблематики є вкрай актуальними і потребують подальшого розвитку.

Актуальність теми дипломної магістерської роботи підтверджується соціально-політичною значимістю процесів організації, функціонування і зміни

сутності інститутів державної служби. Подана дипломна магістерська робота порушує питання про фундаментальні засади, закономірності та фактори, за допомогою яких реалізуються тенденції зміни ролі держави у взаємовідносинах із суспільством і громадянином, і, отже, видозмінюються інститути державного управління та державної служби. Таким чином, актуальним є більш широкий системний підхід до реформування державної служби на євроінтеграційних засадах. Він забезпечує її повноцінну інституціоналізацію в рамках модернізованої політичної системи суспільства і системи державного управління.

Метою дослідження є науково-практичне обґрунтування системної трансформації державної служби України на основі досвіду країн ЄС в контексті сучасних викликів та загроз. Для досягнення зазначеної мети визначено такі завдання:

- узагальнити наукові підходи до визначення дефініції «державна служба» як предмету теоретико-методологічного аналізу;
- систематизувати виміри трансформації державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів;
- визначити інституційні передумови та фактори трансформації державної служби в контексті європейської інтеграції;
- провести аналіз структури трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції;
- провести кластерний аналіз моделей державної служби України в умовах європейської інтеграції;
- виявити вплив європейської інтеграції на процеси інституціоналізації та трансформації державної служби в Україні;
- розробити оптимізаційні напрямки трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції;
- обґрунтувати шляхи удосконалення механізмів міждержавного співробітництва трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції;

– запропонувати інструменти імплементації політики європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають в процесі трансформації державної служби України.

Предмет дослідження – механізми трансформації державної служби України в умовах європейської інтеграції.

Методи дослідження. Теоретичним підґрунтям у процесі підготовки дипломної магістерської роботи стали наукові праці українських та зарубіжних вчених, законодавство України та нормативні акти. Під час роботи були використані загальнонаукові і спеціальні методи дослідження: аналізу, синтезу, індукції, дедукції – для вивчення сутності, еволюції й особливостей системи державного управління України в процесі її трансформації; метод еволюційного аналізу застосовувався в процесі дослідження трансформації державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів, метод теоретичного узагальнення використовувався для дослідження державної служби як предмету теоретико-методологічного аналізу, метод класифікації – з метою аналізу моделі державної служби України в умовах європейської інтеграції, метод порівняння – в процесі дослідження впливу європейської інтеграції на процеси інституціоналізації та трансформації державної служби в Україні, статистичного аналізу – в процесі розробки оптимізаційних напрямків трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції, графічні методи – для використання в аналітичних, теоретичних та рекомендаційних положеннях щодо наукового аналізу теоретико-методологічних засад дослідження процесу трансформацій державної служби, дослідження трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції, оптимізації напрямків, підходів та інструментів трансформації державної служби України в умовах європейської інтеграції.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні концептуальних підходів до функціонування існуючого механізму трансформації державної служби, який на відміну від існуючих, базується на створенні «Єдиного центру трансформації державної служби», що дозволить

гармонізувати процес трансформації державної служби та вирішити ряд соціальних та економічних проблем державних службовців.

Обсяг та структура роботи. Дипломна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг роботи складає 97 сторінок. Дипломна магістерська робота містить 3 таблиці, 15 рисунків. Список використаних джерел включає 73 найменування.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ТРАНСФОРМАЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Державна служба як предмет теоретико-методологічного аналізу

Інститут державної служби виник історично для реалізації функцій держави, управління громадськими справами і зазнав істотних змін в процесі свого розвитку та вдосконалення. У цивілізованій державі він відстоює інтереси особистості, права і свободи якої є вищою цінністю, а їх признання, дотримання і захист – обов'язок будь якого уряду. В теперішній час новітні системи державної служби характеризуються прогресивними перетвореннями, які можна спостерігати практично у всіх сферах і галузях суспільного життя. Складовою частиною таких перетворень є масштабні трансформації її апарату здійснюваних в рамках адміністративної реформи. Однією з найважливіших прикмет сучасної епохи є орієнтація державного управління на соціально-економічну-ефективність і демократичну взаємодію з суспільством. Тому не випадково, що на рубежі століть проблема адміністративного реформування стала пріоритетною для багатьох країн, включаючи нашу країну. Починаючи з 1999 року теза про реформу «державної служби» на євроінтеграційних засадах, як важливої умови економічного зростання і соціального розвитку, включалася практично в усі Президентські послання. Разом з тим, системний характер досліджуваних проблем і невдалий досвід перших кроків щодо імплементації європейських норм стимулює розробку нової методології інституціоналізації державної служби в процесі її реформування. Ця методологія безпосередньо пов'язує цей процес з процесом демократизації системи державного управління. При цьому теоретичний метод більшого за обсягом охоплення факторів системного визначення інституту державної служби повинен мати практичну інтерпретацію, яка може виражатися в підходах до реформування апаратів органів державної влади. Саме такого підходу зараз не вистачає.

В таких умовах новітні процеси трансформації системи державної служби України на засадах європейської інтеграції зумовлюють необхідність консолідації поняття «державна служба» з категоріально-понятійним апаратом країн Європейського союзу. Саме тому важливим завданням цієї частини дипломної магістерської роботи є обґрунтування консолідованого поняття «державна служба». На нашу думку виконання поставленого завдання доцільно через компаративний аналіз європейського та українського інституційного середовища зазначеної проблематики.

Таким чином генералізуємо саму деменцію поняття державна служба в українській інституційній системі державотворення. Згідно закону України «Про державну службу» [16], державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізація інших повноважень державного органу, визначених законодавством [16].

Правовий режим державної служби в контексті питань дефенції визначає Петришин О.В. [1]. Загалом автор відмічає «Державна служба – це цілісна система регулятивного впливу, що характеризується специфічними прийомами регулювання: виникненням та формуванням змісту прав і обов'язків, їх здійсненням, особливостями санкцій, способів їх реалізації, а також наявністю

єдиних принципів, загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм. Наявність специфічного правового режиму означає вплив на суб'єктів державно-службових відносин комплексу регулятивних, охоронних та процедурно-процесуальних засобів, характерних саме для правового регулювання даної групи суспільних відносин. Однак управлінський підхід до дослідження права, зорієнтований на його інструментальну цінність, не повинен затіняти більш фундаментальні пласти його впливу на організацію державно-владних відносин, які відображають його характеристики як норми соціальної свободи, рівності та справедливості, пов'язаної із забезпеченням та захистом прав людини і громадянина [1].

Автор підкреслює, що особливості поняття державної служби засновані на адміністративному в широкому розумінні (імперативному) методі регулювання і відображаються в наявності специфічних правил, що регулюють вступ на службу, в тому числі, таких, що встановлюють процедури конкурсного набору; проходження служби та службову кар'єру; звільнення зі служби; реалізацію службових повноважень, соціальні та правові гарантії державного службовця, основною серед яких є забезпечення зайнятості та соціального захисту; підстави та порядок притягнення до відповідальності. Центральним структурним елементом державної служби слід вважати правовий статус державного службовця з відповідними вимогами службової лояльності, заборонами займатися підприємництвом та активною політичною діяльністю [1].

Інший підхід до дефініції «державна служба» через її історичні та правові аспекти визначає Скакун О. Ф. [1]. Автор підкреслює, що «загальним методом держави, як і всіх суспільних наук, є метод філософської діалектики (матеріалістичної та ідеалістичної). Він полягає у підході до вивчення держави і права, який ґрунтується на загальних закономірних зв'язках розвитку буття і свідомості. Наприклад, метод філософської діалектики припускає розгляд права як явища, котре: 1) визначається природою людини і умовами життя суспільства; 2) пов'язано з іншими соціальними явищами, пронизує сферу

суспільних відносин — економічних, політичних, духовних та ін.; 3) перебуває у постійному розвитку, якісному відновленні (рабовласницьке, феодальне, буржуазне, неокapіталістичне право)» [1].

В свою чергу автор також наголошує, що загальний метод філософської діалектики розкривається через: 1) логічний метод сходження від простого до складного, від абстрактного до конкретного. Це метод діалектичної логіки — логіки теоретичного відтворення генезису предмета. Відповідно до цього методу пізнання здійснюється в два етапи. На першому етапі пізнання об'єкта сприймається як деяке неподільне ціле. На другому, за допомогою аналізу, об'єкт пізнається конкретними частинами. Абстрактне розуміється як однобічність знання, а конкретне — як його повнота, змістовність. Таким чином, відбувається рух від менш змістовного знання до більш змістовного. Наприклад, теорія державної служби розпочинається з аналізу процесу розпаду первіснообщинного ладу і становлення державно-правових явищ. Потім вивчаються більш складні відносини, що лежать в основі держави і права, причому простіше явище розглядається раніше тому, що його легко зрозуміти, і воно історично передує складнішому явищу; 2) метод (принцип) єдності логічного та історичного. Сутність історичного методу полягає у тому, що процес розвитку державно-правових явищ відтворюється в усій багатогранності, в усій повноті — із усіма випадковостями, частковостями, що перекручують об'єктивну логіку розвитку; із усім позитивним, що накопичено історичним досвідом. При логічному дослідженні держави і права важливо відволіктися від усіх випадків, окремих фактів, особливостей, несуттєвого, тобто теоретично відтворити об'єкт у сутнісних, закономірних зв'язках, уявити необхідне — загальне і особливе — у процесі розвитку того чи іншого явища. Метод єдності історичного і логічного в теорії державної служби служить методологічною основою дослідження як закономірностей виникнення і розвитку державної служби, так і закономірностей держави і права, «що встановилися»; 3) системно-структурний метод, котрий припускає, що всі державно-правові явища розглядаються як елементи систем. державної служби,

їх структурні підрозділи є відкритими системами, що складаються із систем нижчого порядку і належать до ширших систем [1].

М.І. Іншин на відміну від існуючих підходів наголошує на тому, що сутність державної служби має соціальну обумовленість, адже вона переслідує суспільно-корисні цілі і завдання. Вирішуючи суспільні та державні завдання; державна служба виконує функції забезпечення, виконання та реалізації державної влади, яка має слугувати суспільству. Державна служба - невід'ємний елемент функціонування сучасного державно організованого суспільства. Автор визначає державну службу, як багатовимірне і багатоаспектне явище, яке треба розглядати у декількох вимірах: соціальному, політичному, організаційному, структурному, правовому, процесуальному, соціологічному, моральному. Саме на державну службу покладається вирішення завдань по забезпеченню соціальних гарантій, прав, свобод та законних інтересів громадян. Державне служіння суспільству повинно допомагати людині вирішувати її проблеми, сприяти задоволенню їх соціальних потреб. Отож, державна служба як соціальна категорія - це професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в державних установах, організаціях, підприємствах. Звідси, об'єктивна природа державної служби України сьогодні обумовлена зміненою природою і призначенням нової демократичної, правової, соціальної держави. Головною сутнісною рисою сучасної державної служби повинен стати пріоритет прав та інтересів особи [26]. Однак слід підкреслити, що таке визначення дефініції державної служби маж досить фрагментарне пояснення, яке за своїми функціональними характеристиками може привести до колімацій з точки зору практичного використання та інтерпретації.

Інший авторський концепт дефініції державної служби структурно-історичний підхід презентує у своїй статті М.О. Прилуцька [47]. Автор зазначає, що «успішне виконання даної конституційної норми можливе при раціональному державному устрої, ефективному державному апараті та високому професіоналізмі державних службовців. Труднощі, що виникли в ході

прогресивних перетворень всього укладу суспільного життя, багато в чому зумовлені невідповідністю інституту державної служби реаліям сучасного життя, тим завданням, які повинен вирішувати державний апарат у змінених політичних і соціально-економічних умовах. Становлення в Україні державної (публічної) служби, покликаної служити виключно суспільству і громадянам, являє собою необхідну й важливу умову побудови ефективно функціонуючої держави. Сучасний стан державної служби характеризується наявністю цілого ряду серйозних проблем, які вимагають свого невідкладного та конструктивного рішення. Це перш за все проблеми організаційно-управлінського, правового, кадрового характеру, пов'язані з необхідністю побудови цілісної системи державної служби та забезпечення управління цією системою, її комплексним правовим регулюванням, використанням сучасних технологій кадрової роботи, подоланням низки негативних тенденцій і явищ». Крім зазначених авторкою проблем необхідно визначити також актуальні на теперішній час проблеми як перехід системи державного управління, а це означає і перехід процедур кадрової служби на інформацій технології та широке застосування інформаційних комунікацій та бездокументарного обігу, а також зміни управлінських структур, які більшим чином будуть орієнтуватися на управління в умовах децентралізації. В своєму дослідженні авторка приходить до висновку, що «з огляду на вищезазначене можемо стверджувати, що державна служба як складно організований соціально-правовий інститут потребує впорядкування та організації ефективного управління службовою діяльністю. Тобто реформування державної служби стає пріоритетним напрямом у галузі державного будівництва і передбачає вирішення низки завдань, викладених у найважливіших державних рішеннях, прийнятих останнім часом»[20].

Слід визначити, що в даному дослідженні автор хоча і акцентує увагу на таких функціональних аспектах поняття державної служби як: особливих правилах вступу на державну службу (конкурсного відбору кандидатів); проходження попереднього випробування; складання присяги на вірність;

здійсненні контролю за рівнем кваліфікації службовця. Але у той же час у визначенні поняття «державна служба» проглядається значний догматизм, що дає змогу стверджувати про невідповідність визначення автора сучасним євроінтеграційним процесам і конвергенції інституційного середовища державних інституцій України та Європейського Союзу.

Юридичний вимір поняття державної служби обґрунтовує Цуркан М. І. [73]. Так автор на відміну від вище зазначених підходів синтезує своє авторське визначення через дефініцію вимог до державних службовців. Автор погоджується з думкою, що на сьогодні поняття державна служба має бути трансформованим. Так автор підкреслює, що «подальше становлення і розвиток правових та організаційних засад адміністративного судочинства в Україні потребує як удосконалення чинного Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), так і проведення наукових досліджень щодо теоретичного забезпечення функціонування адміністративних судів. Необхідно зазначити, що останнім часом активізувалися як наукові пошуки і дослідження основних категорій адміністративного судочинства, так і законодавча діяльність щодо змін і доповнень до КАСУ. Водночас, деякі питання до цього часу не мають належного науково-теоретичного висвітлення. Однією із таких науково-теоретичних прогалин є питання щодо особливостей розгляду спорів про проходження публічної служби» [73].

Автор робить висновок, що «в адміністративному праві проходження державної служби розглядається в різних аспектах та під різними кутами зору. Це свідчить про багатогранність та різноманітність цього явища. З огляду на те, що державна служба є публічно-правовим інститутом, а державний службовець здійснює публічну діяльність, проходження державної служби, яке походить від самої державної служби та залежить від державного службовця, являє собою процес служіння суспільству та державі шляхом заміщення державної посади та виконання покладених обов'язків» [73]. Тобто головним аспектом державної служби автор виділяє саме публічно-правовий інститут. Проте на нашу думку таке визначення не містить у собі функціональної складової, щодо активної

позиції реагуванні на екзогенні виклики, які стали для держави головним джерелом негараздів з огляду на новітню ситуацію в Україні.

По іншому обґрунтовує поняття державної служби через її принципи Т. А. Пузанова [48]. Так автор наголошує, що в умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади проблема визначення принципів державної служби є надзвичайно актуальною. Принципи є результатом наукового пізнання; при цьому слід враховувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки державної служби сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей [48].

Викладаючи вимоги до визначення поняття державна служба автор наголошує на наступних аспектах: належність до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей та зафіксованість у суспільній свідомості (відповідних поняттях). Вони відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи державної служби. Принципи державної служби динамічні за змістом і формою. Вони формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними умовами, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи державної служби набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм зазначених принципів проявляється і в тому, що у кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи здійснення управлінських функцій. Кожний окремий принцип державної служби відображає не всі об'єктивні закономірності діяльності державних органів і службовців, а лише деякі із них. Але всі принципи взаємопов'язані: додержання одних спонукає до реалізації інших, і навпаки, порушення одного із принципів негативно відображається на виконанні інших [48]. Слід підкреслити, що за умови інституційного вакууму вище зазначені принципи мають досить непоганий методологічний потенціал, проте в реальності на сьогодні ми спостерігаємо досить швидко інституціональну динаміку в галузі державної

служби зокрема та концепту розвитку держави в цілому, тому данні принципи мають достатній рівень гнучкості.

На відміну від проаналізованих Греков І. П. в статті «Поняття та значення принципів державної служби» акценту увагу на окремих ознаках державної служби [8]: по-перше, мета державної служби, що на думку автора розглядається як упорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади й державного управління, а також поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою із соціально-економічними гарантіями державної служби. "Як державний соціальний інститут вона має сформувати суспільно-політичні та державно-правові передумови зв'язку держслужби з життям народу, тобто вона має розкрити свою соціальну природу». І другий напрямок у визначенні мети державної служби на думку автора «вона має створити об'єктивну систему виявлення та добору людей для роботи в держапараті».

По-друге, державна служба - це механізм досягнення цілей та виконання завдань держави, і в такому разі їй належать функції, що відображають загальні завдання державної служби як частини механізму державного управління [24].

Аналізуючи авторські твердження слід підкреслити, що як для мети вище зазначені визначенні мають досить поверхневе значення з огляду та глобальні трансформаційні процеси у розумінні інституту влади як такого. Тому вище згадані авторські твердження мають досить теоретичний характер.

Таким чином, узагальнення підходів до поняття державна служба за її функціональними вимірами серед української наукової спільноти, дає змогу стверджувати, що на сьогодні більшість авторів наголошує на необхідності трансформації поняття «державна служба» в зв'язку з тим, що державне управління як галузь знань не може ефективно працювати якщо такі базові категорії будуть мати застарілий зміст. В той же час узагальнення аналітичних та практичних досліджень з даної проблематики виявило значну фрагментарність у розумінні поняття «державна служба», а тому для

обґрунтування власного авторського поняття на нашу думку доцільним є узагальнення даної дефенції серед країн Європейського Союзу, і в тому числі інших зарубіжних країн, які не відносяться до зазначеного регіонального інтеграційного угруповання.

Генералізація дефенції «Державна служба» у визначеннях деяких Європейських країн та України представлено в табл. 1.1.

На відміну від існуючих підходів до визначення дефініції державної служби ми пропонуємо власне розуміння вище зазначеного поняття з огляду на сучасні проблеми європейської інтеграції. Слід підкреслити, що в той час як бюрократичні уряди концентрують увагу державної служби на витрачанні грошових ресурсів, підприємницькі уряди концентрують увагу державної служби на залученні грошових ресурсів. На нашу думку риси сучасної державної служби залежно від існуючої урядової лінії повинні включати в себе наступне:

Таблиця 1.1

Генералізація дефенції «Державна служба» у визначеннях деяких
Європейських країн та України

Країни	Визначення
Україна	Державна служба – це цілісна система регулятивного впливу, що характеризується специфічними прийомами регулювання: виникненням та формуванням змісту прав і обов’язків, їх здійсненням, особливостями санкцій, способів їх реалізації, а також наявністю єдиних принципів, загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм.
Данія	Державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави,
Італія	Інструмент впровадження в життя завдань та цілей держави, що виходять із загальних завдань держслужби як частини механізму державного управління.

Великобританія	Постійна бюрократія або секретаріат співробітників, який підтримує уряд.
Німеччина	Здійснення виконання зобов'язань суверенної влади у відносинах обслуговування і лояльності, визначеного публічного права.
Швейцарія	сукупність підрозділів, що здійснюють діяльність щодо досягнення цілей, які поставлені в конституції та інших законодавчих нормах та законах місцевих органів влади

Каталітичний характер державної служби. Традиційні уряди використовують свої податкові гроші, в першу чергу, щоб створити бюрократію, що забезпечить надання наступних послуг: державна освіта, системи громадського транспорту, відділи суспільного добробуту. Опинившись між зростаючими вимогами обслуговування і падінням доходів, підприємницькі уряди все частіше виступають в якості мотиватора дій приватного сектора для вирішення проблем. Вони більше акцентують увагу на залуженні ресурсів, ніж освоєнні бюджету.

Підприємницький характер державної служби. Переходячи до підприємницького підходу визначення дефініції державної служби, слід визначити, що таким чином уряди зменшують контроль над багатьма з послуг з бюрократії в суспільстві. Такий підхід до визначення державної служби проявляється у залученні державних програм розширення прав і можливостей чиновників і фахівців, наданні поліції, лікарям, вчителям та соціальним працівникам розширені опції управління, в той час як персони, що мають статус державних службовців не мають розширених компетенцій, перекладаючи значну кількість функцій державної служби на довіру і компетентність громадян і громад. Це створює залежність. Підприємницькі громадські організації мають змогу розширити можливості сімей і громад вирішувати свої власні проблеми. На відміну від професійної бюрократії державної служби, сім'ї і громади більш доброзичливі, більш турботливі, і більш творчі, ніж професійні службовці державної служби. Ще одним доказом доцільності такого підходу є те, що публічні послуги, що представлені в рамках каталітичного

підходу, тобто в рамках публічних послуг, які надаються не державною службою, а громадськими інституціями коштують набагато дешевше.

Конкурентний характер державної служби. У традиційних урядах, монополія державної служби виявляється у детермінізмі. Так як правило державною передбачається, що кожен район повинен мати одну школу, кожне місто має мати одну поліцію, кожен регіон повинен мати одну організацію водіння своїх автобусів і експлуатації своїх приміських поїздів. Коли витрати повинні бути скорочені, уряди через консолідацію конфігурації державних служб намагаються заощадити бюджетні кошти. Проте, ми знаємо з сумного досвіду, що монополія в приватному секторі часто захоплює неефективність і пригнічує зміни. Це важливий парадокс ідеології, який уряди намагаються зламати у приватному секторі.

Коли це практично можливо, кращий спосіб прив'язати витрати до результатів є надання ресурсів безпосередньо клієнтам передбачуваних одержувачів послуг в питанні і дозволити їм вибрати надавача послуги, ґрунтуючись на інформації про якість і ціну.

Таким чином, з метою конвергенції державної служби України до європейської інституційної системи нами розроблено визначення, що на відміну від наявного базується на семантичній системі законодавчих дефініцій, саме країн Європейського Союзу та акцентує увагу на дворівневій структурі механізму функціонування (публічних службовців та державних службовців). На нашу думку державна служба – це сектор уряду, що виконує функції державного та публічного управління на умовах залучення найманої робочої сили, з метою реалізації відповідної стратегії політичного керівництва з урахуванням каталітичного, підприємницького, кокурентного, результативного, інституційного та соціального характеру своєї діяльності.

1.2. Трансформація державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів

Сучасний процес формування державної служби в економіці України значній мірі організований складом заходів щодо інтеграції єдиного Європейського інституційного середовища, тому що інститут державної служби не може існувати автономно: спосіб і принципи його організації, мета і зміст діяльності, соціальне призначення неминуче взаємопов'язані і взаємодіють із суспільством. Конкретні ж форми цього взаємозв'язку і взаємодії визначаються характером самого суспільства, економічними, соціальними, політичними та ідеологічними чинниками його розвитку. Розвиток державного управління в Україні пов'язаний з принципово новими вимогами до системи інструментів та її функціонального ядру - державній службі до новітніх заходів щодо удосконалення державної служби було прийнято достатня кількість нормативних актів та інших декларативних документів. Так наприклад значно активізувався напрям міжнародної підтримки, що акцентується імплементацією інструментів інституційної розбудови Twinning, про що свідчить Указ Президента України "Про питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні" № 1424 від 06.10.2005 р. Разом з тим, одним з істотних недоліків чинного інструментарію регулювання державної служби є його громіздкість і неефективність, хоча закон і є базовим, він не передбачає єдиної методологічної основи правового регулювання державної служби. Невирішеною проблемою залишається проблема визначення пріоритетних інструментів державної служби, що зможуть забезпечити дієвість та ефективність національної економічної системи в Україні. Окреслені процеси стримують становлення інституту державної служби, зумовлюють необхідність систематизації інструментів державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів, для визначення пріоритетів трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції. Тому значний інтерес та практичну цінність становить аналіз трансформації державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів для визначення пріоритетних інструментів державної служби, що зможуть забезпечити дієвість та ефективність національної економічної системи в Україні. Аналізуючи сучасні дослідницькі

підходи до державної служби слід підкреслити, що на нашу думку в рамках авторського дослідження їх доцільно систематизувати за періодизацією зовнішніх викликів та вимог до дієвої системи державної служби.

В класичних концепціях державної служби політика як пояснювалась через призму наступних концепцій. Першою з політик яка статус класичних є фінансовий напрям. На сьогодні існує достатня кількість конфігурацій застосування такого інструменту державної служби як фінансова політика. Так на нашу думку типологію систем втручання державної служби через оподаткування можна представити у наступних вимірах. По-перше, це концепція «Ліберальної державної служби», Ця концепція з низьким рівнем податків і державних заходів ілюструє собою те, що представляли собою європейські країни в ХІХ в. ліберальна традиція висловлює бажання обмежити роль державної служби з політичних та економічних причин. Томас Гоббс в 1642 р пише про абсолютне право державної служби обкладати підданих податками, але вказує на необхідність дотримуватися помірності і рівномірності, перш всього за допомогою непрямих податків, що стало панівною думкою в Англії [54].

По-друге, концепція «Марнотратної державної служби», що має високий рівень оподаткування і низький ступінь державного втручання, що може бути пояснено корупцією, неефективністю державного управління і так далі. Як приклад можна привести Україну під час приватизації, коли відсутність довіри громадян в корумпованій державі пояснювало зниження податкового етикету [37]. У «марнотратній» або державі немає ні коштів, ні легітимності для фінансування державних програм, а здійснення політичних рішень ускладнюється низьким рівнем соціальної довіри. На думку М. Мура, в таких країнах часто використовуються лише кілька основних податків для фінансування бюджету: перевага віддається митним зборам або податкам на видобуток корисних копалин [45].

По третє, концепція «Темпоральної державної служби», що характеризується низьким рівнем оподаткування в поєднанні з високим

ступенем втручання державної служби. У Гольдшайда державний борг, який ніколи не може бути погашений за допомогою збору податків, повинен привести до державного контролю за основними фінансовими ресурсами в країні і соціалізації економіки. На думку Шумпетера [48], навпаки, крах сучасної держави в результаті податкової кризи в сучасних розвинених країнах неможливий. Перехід від приватної економіки до соціалістичної не є автоматичним, а є результатом тільки політичної волі громадян. Р. Масгрейв стверджує, що при прогнозі економічного межі оподаткування «недооцінили гнучкість реагування системи на зростання державного сектора» [21]. На думку Леруа співвідношення між оподаткуванням та витратами є політичним вибором, а криза використовується як аргумент для обґрунтування змін в сучасній податковій політиці [21]. Наприклад, А. Пікок і Дж. Уайзман (Peacock, Wiseman) при соціально-економічному аналізі двох світових воєн роблять висновок про те, втручання державної служби в мирний час є обмеженим через небажання людей платити податки, тоді як війна підвищує толерантність населення щодо податків [1]. У післявоєнний період податкові надходження спрямовуються на задоволення соціальних потреб відповідно до закону А. Вагнера: зростання ВВП супроводжується прискореним підвищенням державних витрат. Однак позитивний зв'язок між війною, підвищенням податків і становленням держави не є універсальною, так як на думку М. Сентено, «війни не створили держав в Латинській Америці» [59].

По четверте, концепція «Інерційної державної служби», що зберігає свою присутність в розвинених країнах. Податкові надходження як і раніше високі, особливо в Європі. Існує кілька форм компромісу, який стосується взаємин між державою, податками і суспільними благами. Податковий консенсус здійснюється перш за все через розподіл податкового тягаря між соціальними групами і визначається рівнем соціальних трансфертів. Емпірично, існує сильний зв'язок між джерелом прибутку і характером державних послуг: відповідно до роботи Д. Тіммонса [66], регресивні податки пов'язані зі збільшенням соціальних витрат і індексу людського розвитку, але не з захистом

права власності. Р. Кьюсак і П. Бераменді [3] показують, що при координації роботи ринкової економіки уряду оподатковують більшою мірою працю, ніж капітал, в обмін на послуги держави загального добробуту. Вище зазначені класичні опрацювання. Слід відзначити, що вище узагальненні теоретичні опрацювання хоча і мали досить значну роль в системі державної служби як інституту, але з часом державна служба розширила свої функціональні межі.

Наступним етапом трансформації державної служби стало запровадження іншої економічної функції, що виражалася в управлінні грошовим обігом, та ліквідністю банківської системи. Вона спрямована на нівелювання різних коливань економічної природи. Монетарна політика будь-якої держави спрямована на стабільне економічне зростання, повну зайнятість ресурсів, стабільність рівня цін рівновагу платіжного балансу, тобто вона на відміну від фіскальної має значно ширші можливості для здійснення функцій державної служби. Таким чином, за своїми характеристиками державна служба в класичних концепціях розгадалася як система адміністративних важелів з одностороннім потоком [44].

В сучасних умовах тенденції вибору шляху інтеграції системи органів державної служби до світового співтовариства перспективи вступу до Європейського Союзу й НАТО зумовлюють необхідність активної участі державної служби в процесах створення та запровадження єдиних принципів формування інформаційного суспільства, законодавчого регулювання та управління інформаційною сферою. Водночас українські спецслужби, порівняно з їх європейськими колегами, достатнього законодавчого підґрунтя для ефективної роботи не отримали. [11,12].

Слід підкреслити, що вище зазначена інформаційна складова державної служби є тільки частиною загального тренду трансформації державної служби. Так інститут державної служби Європейського Союзу не тільки імплементує регламенти міжнародних організацій, але сам якоюсь мірою від цих регламентів. Прикладом синергетики в діяльності державної служби на засадах співпраці з міжнародними організаціями є діяльність ОБСЄ. Діяльність цієї

міжнародної інституції в певній мірі дублюють регламенти та функції національних державних служб в країнах Європейського Союзу. Так наприклад, діяльність ОБСЄ в зонах конфліктів, дублює механізми державної служби та як правило, зводиться до підтримки мирних зусиль ООН. Місії ОБСЄ вирішують питання щодо повернення біженців, які залишили свою країну під час збройного конфлікту, спостерігають за дотриманням прав людини, оцінюють умови забезпечення і захисту прав людини, охорони культурних цінностей під час збройних конфліктів [15].

Іншим напрямом діяльності ОБСЄ, що доповнює основні функції державної служби як в країнах Європейського Союзу так і в інших країнах це розвиток демократичних інститутів. ОБСЄ виступає за зміцнення демократичних інститутів держав-учасниць, надаючи підтримку парламентам, судовим системам, що допомагає створювати більш ефективні урядові механізми і реалізовувати принцип верховенства права. Також ОБСЄ направляє групи спостерігачів для спостереження за виборчими процесами на всьому просторі діяльності виконанням Організації. Експерти слідкують за підготовкою до виборів, за передвиборною кампанією, виконанням законодавства, процедурою голосування та підрахунком голосів. Підводячи висновки, експерти вирішують, чи відповідають ці процедури міжнародним стандартам та вносять рекомендації щодо покращення виборчого процесу [16].

Таким чином, на зміну класичним уявленням про державну службу прийшли нові категорії, що значно трансформували уявлення про державну службу. Каталізатором таких трансформацій стали економічні та політичні взаємини які набули нової якості: найважливішою формою і одночасно новим етапом інтернаціоналізації господарського життя стає регіональна інтеграція. Вона охоплює найважливіші процеси соціально-економічного розвитку національного господарства, сприяє прискоренню економічного зростання і модернізації економічних взаємовідносин суб'єктів і функцій держави.

Слід відмітити, що в Україні реформа державної служби в основному проходить крізь призму Стратегії реформування державного управління

України на 2018-2020 роки. Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. З урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України ця Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію) Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні.

З середини 2015 року Секретаріат Кабінету Міністрів України в тісній співпраці з іншими заінтересованими органами, включаючи Мінекономрозвитку, Мінфін, Мін'юст, Нацдержслужбу, координував розроблення проекту Стратегії. Проект Стратегії після первинної консультації з експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та іншими експертами ЄС розроблявся та активно обговорювався в робочих групах, які включали представників усіх зацікавлених центральних органів державного управління, народних депутатів України, а також представників громадянського суспільства. Крім того, постійно підтримувався діалог з експертами ЄС з питань державного управління.

Цілі та завдання реформування у сфері управління державними фінансами визначені Стратегією розвитку системи управління державними фінансами, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774 (Офіційний вісник України, 2013 р., № 82, ст. 3052). Передбачається здійснити перегляд зазначеної Стратегії. Забезпечення гендерної рівності є складовою частиною Принципів державного управління, що передбачає здійснення відповідних заходів на всіх етапах реалізації цієї Стратегії. Дія цієї Стратегії не поширюється на питання реформування місцевого самоврядування, що здійснюється відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2016 р. № 333 (Офіційний вісник України, 2016 р., № 30, ст. 831), Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2016 р. № 385 (Офіційний вісник України, 2016 р., № 70, ст. 1966), та плану заходів на 2015-2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2015 р. № 821 (Офіційний вісник України, 2015 р., № 83, ст. 2752) [16].



Рис.1.1. Систематизація параметрів державної служби в контексті новітніх викликів екзогенного характеру

З вище зазначеного слід виокремити, що в умовах активізації новітньої глобальної інтеграції з'явився новий вид конкуренції між країнами – інституціональна конкуренція. Вона являє собою суперництво між країнами за систему правил, моделей державного розвитку, за лідируючі позиції в їх встановленні та розширенні «зони» дії. Як видно з рисунку, в умовах інституціональної конкуренції окремі держави домагаються великих результатів і встановлюють свої «правила гри», можуть диктувати умови іншим державам.

Отже, аналізуючи трансформації державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів було обґрунтовано, ряд висновків, які характеризуються значним ступенем наукової новизни. А саме в рамках авторського дослідження виявлено, що новітня державна служба за змістом своїх структурних елементів трансформується у зовсім нову управлінську концепцію. А саме, на зміну жорсткій адміністративній системі підпорядкування приходять партнерські відносини між державою і громадянами. Саме це визначає нові загальні сфери та інструменти державної служби. Як елемент загальної державної структури інститут держслужби виконує сполучну роль між державою і суспільством, відтворює публічно-правові відносини.

1.3. Інституційні передумови та фактори трансформації державної служби в контексті європейської інтеграції

Європейські країни з самого початку були залучені в створення загального економічного ринку, та еволюціонували в Європейський Союз, який розвивається не тільки за рахунок спільних економічних інтересів, але все в більшій мірі бажанням створити більш тісні соціально–політичні зв'язки між народами Європи. Це із самого спочатку замислювалося підписантами Римського Договору. Європейський Союз більш не означає просто загальний ринок товарів і послуг, він також в значній мірі акцентує увагу на трансформації та конвергенції державної служби. Чотири види свободи, закріплені в Римському Договорі, а саме свобода переміщення товарів, послуг, людей і

капіталу, означають, що національні державні адміністрації держав членів ЄС, будучи ключовими елементами, що забезпечують і застосовують ці види свобод повинні працювати таким чином, щоб забезпечити ефективну реалізацію цих Договорів у всіх їх аспектах. Договори ЄС і допоміжні нормативні акти, прийняті Європейською Комісією на виконання зазначених Договорів, є частиною внутрішнього правового режиму в державах-членах ЄС. Національні державні адміністрації та національні суди зобов'язалися застосовувати Договори і прийняті Європейською Комісією допоміжні нормативні акти з тим же ступенем сумлінності, як і національні нормативні акти. Результатом цього стало вироблення спільних методів і принципів.

Особливо яскраво це проявилось в сфері формування загальної системи принципів державної служби. Однак, така система менш помітна в сфері адміністративних і організаційних домовленостей і структур через великої різноманітності форм і глибини децентралізації в різних державах – членах ЄС. Тому в сучасних умовах існує нагальна потреба у виявленні інституційних передумов та факторів трансформації державної служби в контексті європейської інтеграції, для розуміння вектору руху інституту державної служби в Україні.

Аналіз інституційних передумов та факторів трансформації державної служби в контексті європейської інтеграції дає змогу стверджувати, що сучасні конституції країн ЄС містять положення, які стосуються регулювання питань про державну службу, і навіть передбачають загальні моделі державної адміністрації, але вони в значною мірою диференційовані. Більшість цих конституцій вимагає прийняття спеціального закону, що регулює особливі правовідносини між державними службовцями та державою. Наприклад, конституції Франції, Німеччини, Греції, Італії, Португалії та Іспанії включають прямо або побічно основні принципи державної служби. В розумінні Європейського Союзу сучасна конституційна державна служба може мати місце

тільки в тому випадку, коли є присутнім набір умов, що задекларовані в офіційних регламентах інтеграції: поділ державної і приватної сфер; поділ політики і адміністрації; розвиток індивідуальної підзвітності державних службовців, що долають старі процеси прийняття рішень, що вимагає наявності добре освічених і досвідчених державних керівників; достатній рівень охорони праці, стабільність і рівень заробітної плати, а також чітко певні права та обов'язки державних службовців; наймання на роботу і просування по службі, засновані на обліку службових заслуг.

Всі ці умови сприяють, в значній мірі, у визначенні природи і цінностей сучасної професійної державної служби. Відмежування державної сфери від приватної ідея настільки ж стара, як і відмежування держави від суспільства. Воно призводить до визнання того, що існує сфера, в якій державний інтерес повинен превалювати, і що цей державний інтерес повинен бути вільним від втручання з боку окремих приватних інтересів. Також мається на увазі, що дана державна сфера повинна регулюватися спеціальними правовими принципами, і що суб'єкти, що здійснюють діяльність всередині цієї державної сфери, як такі, підпадають під дію цих принципів [40].

При визначенні структур своїх державних служб держави-члени ЄС використовували різні підходи, які зазвичай йдуть корінням в історію і змінювалися з плином часу. У ряді країн, таких як Франція, Ірландія, Нідерланди, Іспанія і Швеція, існує структура системи державної служби, яка стосується кожного державного службовця, оскільки вважається, що кожен державний службовець є частиною існуючої державної машини (широка концепція державної служби), в той час як інші країни, такі як Австрія, Німеччина, Великобританія, а з недавніх пір Данія та Італія, обмежили сферу концепції державної служби так званої «концентрованої державної служби». Загалом інституційне середовище трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції, представлено на табл.1.2.

Таблиця 1.2.

Інституційне середовище трансформації концепцій державної служби в країнах
Європейського Союзу

Концепції державної служби	Країни які використовують концепцію	Системні імперативи концепцій системи державної служби
Широка концепція державної служби	Франція, Ірландія, Голландія, Іспанія і Швеція	Кожен державний службовець є частиною існуючої державної машини, та досягнення основних економічних, соціальних цілей держави реалізовується за допомогою державних службовців
Концентрована державна служби	Австрія, Німеччина, Великобританія, а з недавніх пір Данія та Італія,	Концентрована державна служби характеризується обмеження сфер традиційного загального політичного розуміння.

Як видно з таблиці в останньому випадку тільки професіонали з державного управління та адміністрування і професіонали, що володіють державними повноваженнями (наприклад, поліція, митниця, і т. д.), є державними службовцями (обмежена концепція державної служби). Серед країн Центральної та Східної Європи Угорщина і Польща застосовують цю обмежену концепцію державно служби, в той час як Литва розглядає питання про використання модальності широкої концепції.

Коли у концепції досить вузька сфера застосування, то державні службовці є, щонайменше, тими, хто володіє державною владою і правовою компетенцією здійснювати державні повноваження, а також пропонувати варіанти державної політики та регуляторних інструментів або консультувати з цих питань. Маючи таке визначення, державна служба є частиною влади держави, вона інтегрована в державну сферу і сформована відповідно до

механізмами конституційного та адміністративного права. У всіх державах-членах ЄС, навіть в тих, в яких використовується обмежена концепція державної служби, деякі базові норми конституційного та адміністративного права стали застосовуватися і до державних працівників, які не є державними службовцями, наприклад, вимога про наймання на роботу, заснована на системі обліку службових заслуг. Крім іншого, метою цього є підвищення законності державної системи зайнятості в цілому. Як що використовується обмежена концепція, то необхідно, щоб виконувалися ряд умов. Державна служба повинна бути сформована у вигляді інституту, який вимагає, щоб її члени мали певний ступінь професіоналізму і неупередженості, а також демонстрували знання адміністративного і конституційного законодавства.

Іншою важливою інституційною передумовою трансформації державної служби є прерогативи функціональних вимірів, що акцентують увагу саме повноваженнях державних службовців та державних працівників. Згідно загальноєвропейських директив, державні службовці повинні дотримуватися ряду юридичних умов, які дозволяють їм ефективно здійснювати свої функції і повноваження, належним і законним чином у всіх напрямках державного управління. Такі юридичні умови в основному стосуються прав і обов'язків, професійної стабільності, захисту від політичного посягання і втручання лобістів, адекватного рівня заробітної плати з метою зниження ймовірності корупції, дисциплінарних положень і відбору при прийомі на роботу, заснованого на системі обліку службових заслуг. Система прийому на роботу та просування по службі, заснована на обліку службових заслуг, має велике значення для відбору найкращих кандидатів, які підходять для державної служби, і усуває можливості для заступництва і кумівства при наборі персоналу для державної адміністрації.

Німецька модель, схожа з тими моделями, які застосовуються в Австрії і Люксембурзі, використовувалася в Данії кілька десятиліть тому, а недавно і в Італії. В Італії велика реформа була проведена в 1993 році і зараз лише кілька тисяч посадових осіб вищого рангу підпадають під дію закону про державну

службу, в той час як статус інших регулюється трудовим кодексом і колективними трудовими угодами. Критерієм застосування положень положень ЄС про вільне переміщення трудових ресурсів між державами-членами ЄС також була концепція здійснення державних повноважень або захисту спільних інтересів держави та органів місцевого самоврядування. З цього часу робочі місця в державному секторі повинні бути відкриті для будь-якого громадянина ЄС з будь-якої держави-члена ЄС, при цьому єдиний виняток стосується тих посад, які безпосередньо призначені для громадян відповідної держави згідно з внутрішніми правилами про державну службу [54]. Дані правила відповідають судовій практиці Європейського суду тільки в тому випадку, якщо вони відповідають цим основним критеріям. Вважається, що на сьогоднішній день від 60 до 90 відсотків посад на державній службі в державах-членах ЄС відкрито для громадян всіх держав-членів ЄС. Це означає, що всього лише від 10 до 40 відсотків від загального числа посад на державній службі призначене для громадян відповідних держав. Іншими словами, лише від 10 до 40 відсотків державних посад мають відношення до «здійсненню державних повноважень і охорони загальних інтересів держави». Тому правила про державну службу в державах-членах є ключовими рекомендаціями по виконанню цих правових принципів ЄС.

Як свідчить аналіз нормативних та юридичних директив Європейського Союзу вже протягом тривалого часу Європейські країни визнають той факт, що стандарти управління і показники діяльності державних керівників є надзвичайно важливими як для загальних показників діяльності державної адміністрації, так і для заходів по реформуванню державної адміністрації. Поліпшення показників діяльності державної адміністрації означає пошук більш високих стандартів результативності та ефективності в рамках верховенства закону. Зазвичай це вимагає делегування і передачі відповідальності на користь державних керівників, що супроводжується механізмами очікуваного і фактичного контролю. У даній ситуації питання про рівень якості державних керівників, наділених такими державними

повноваженнями, стає вкрай важливим. Більш того, коли національний процес формування політики стає все більш складним і все більш схильним до міжнародної координації, як це має місце бути в усіх державах-членах ЄС, потреба в вищих державних керівниках з широкими перспективами і здатністю координувати свою роботу з національними і міжнародними інститутами стає все більш очевидною. Франція зі своєю системою побудови кар'єри і своїм органами (corps) традиційно визначила групи вищих посадових осіб. Управління особами, які перебувають на вершині своєї кар'єри в кожному органі, а також допомога в розвитку кар'єри за допомогою навчання і можливості переміщення між органами здійснюється на централізованій основі. У держави є пул компетентних осіб, з числа яких воно може вибирати кандидатів для заміщення вищої посади. В інших країнах створюються схожі певні групи вищих керівників, щодо яких діє централізована система відбору, призначення, навчання та управління. Нідерланди зі своєю розвиненою адміністрацією розвиває вищу державну службу з сильним акцентом на професійний розвиток керівників і вдосконалення можливостей координації їх діяльності. Хоча даний вид вищої державної служби поки що не існує в країнах Центральної та Східної Європи, деякі з цих країн поступово вводять спеціальні політики та механізми управління для вищих посадових осіб в уряді. Угорщина, Латвія і Польща є прикладами країн, які в даний час проводять реформи, пов'язані з вищими керівниками, хоча вони і використовують досить різні підходи [54].

Іншим аспектом трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції є відсутність сприйняття професії в сфері загальної державної адміністрації. У минулих адміністративних системах країн Центральної та Східної Європи було відсутнє розуміння професії в сфері загальної державної адміністрації. Кожна посада в рамках державної адміністрації розглядалася в якості посади спеціаліста в закладі роботодавця з обмеженим набором можливостей переходу на посади в інші установи і без чітких професійних критеріїв, які також діяли б у відношенні будь-яких інших

посад в державній адміністрації. Перехід між різними установами не заохочується і на практиці зустрічається рідко. Даний вид постійних управлінських посад, який можна знайти на вищих рівнях державних служб західних країн, був і є прерогативою політичного класу в більшості країн Центральної і Східної Європи. Керівники, які були відібрані не за політичними мотивами, були і в багатьох випадках як і раніше є компетентними фахівцями в своїх відповідних сферах і виконують технічну роботу, але в рідкісних випадках забезпечують управління та координацію. Реформи в країнах Центральної та Східної Європи також повинні бути націлені на створення професії державного керівника в рамках державної служби [44]. Це потребує дій в ряді сфер: навчання керівників; прийняття правил, що визначають обов'язки, відповідальність і відповідні права персоналу в окремих правилах про державну службу; удосконалення управління персоналом і стандартів управління; і, головним чином, створення адміністративного контексту, в якому посадові особи і державні керівники можуть здійснювати свої обов'язки професійно, неупереджено, прозоро і підконтрольно.

Іншою інституційною передумовою трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції є відсутність координації і спільних стандартів керівництва персоналом серед різних державних адміністрацій. Уряді західноєвропейських країн, таких як Франція, Португалія та Іспанія, окремі Міністерства державної адміністрації або Міністерства державної служби відповідають за загальні аспекти керівництва державною службою. Зазвичай така відповідальність складається з підготовки законопроектів і правил про державну службу, організації або моніторингу процесів найму персоналу, координації керівництва кадрами, переговорів з профспілками державної служби від імені уряду, а також організацію навчальних заходів шляхом залучення спеціально створених установ, таких як школи або інститути державної адміністрації. В інших країнах, таких як Австрія, Бельгія, Німеччина, Ірландія і Голландія, Міністерство фінансів або Міністерство внутрішніх справ Виконує функцію з управління державною службою. В Італії та Швеції було

створено спеціальне агентство для проведення переговорів з профспілками державної служби від імені національного уряду і державних відомств, а також органів місцевого самоврядування [23].

Отже, в процесі узагальнення інституційних передумов та факторів трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції виявлено, яким чином переплітаються принципи та стандарти державної служби. У той же час на основі компаративного аналізу було обґрунтовано, як стандарти і принципи характеризують загальне розуміння, яке набуло поширення в Європейському просторі, в основному, за допомогою визначення концепцій державного управління. В рамках проведеного дослідження, виявлено, що інституційні передумови трансформації державної служби в ЄС беруть свій початок від конституційних механізмів, які сягають корінням глибоко в культурні, соціальні та політичні цінності. Ці цінності формують основні положення демократичного устрою. В рамках наукового дослідження виявлено, що державна служба в ЄС є одним з основних елементом державної адміністрації; але оскільки вона є впливовим елементом, державна адміністрація і державна служба часто розглядаються як тотожні поняття. Це призводить до трьох принципових висновків: по-перше, цінності державної служби мають обов'язкову силу; по-друге, регулювання державної служби в ЄС виходить за межі простого регулювання трудових відносин між державною службою і його працівниками. Це стосується регулювання одного з видів державних повноважень в широкому сенсі слова. По-третє, принципи державної служби в ЄС надихають державних керівників на прийняття рішень і формують поведінку в рамках державної служби в цілому. Таким же чином ці принципи є орієнтирами або точками відліку для встановлення прийнятних стандартів для державних служб та державних адміністрацій в рамках держав-членів ЄС, а також в інститутах ЄС. Цінності державної служби є юридично обов'язковими принципами. Державна служба пов'язана принципами, встановленими як за допомогою конституційних механізмів, так і адміністративного права. З цієї точки зору можна сказати, що цінності

державної служби є правовими цінностями. Також аналіз концепцій державної служби в країнах ЄС дає змогу стверджувати, що згідно загальним детективам ЄС державні службовці не є звичайними працівниками держави. Державні службовці підпорядковуються правовим принципам і обов'язковим правилам, які впливають з їх особливого становища в ієрархічній структурі держави. Правила про державну службу не регулюють лише робочі взаємини між роботодавцем і його працівниками, як це відбувається в рамках трудового права. Правила про державну службу призначені, з одного боку, для захисту державних службовців при виконанні їх особливої соціальної ролі в демократичному суспільстві і, з іншого боку, для посилення професійних стандартів за допомогою делікатних питань, з якими доводиться стикатися державним службовцям. Державні службовці є суб'єктами державної сфери суспільства – сфери, яка регулюється національним правом. Тому вище зазначені положення дають змогу стверджувати, що узагальнення факторів трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції дає розуміння вектору руху інституту державної служби в Україні, шляхом створення спільного Європейського адміністративного простору. Слід зазначити, що для країн-кандидатів, які прагнуть приєднатися до ЄС або хочуть стати повноцінними гравцями на Європейському адміністративному просторі, першорядне значення матиме те, в якій мірі весь державний адміністративний апарат, включаючи державну службу, буде відповідати загальноприйнятим стандартам.

Висновки до розділу 1

1. В процесі узагальнення теоретичних опрацювань та практичних положень щодо сутності державної служби як предмету теоретико-методологічного аналізу запропоновано побудову системи державної служби за принципами, базуються на положеннях країн Європейського Союзу та забезпечують гармонізацію інституційних відносин.

2. В рамках дослідження виявлено, що новітня державна служба за змістом своїх структурних елементів трансформується у зовсім нову концепцію. А саме на зміну жорсткій адміністративній системі підпорядкування приходять партнерські відносини між державою і громадянами.

3. В процесі узагальнення інституційних передумов та факторів трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції виявлено, яким чином переплітаються принципи та стандарти державної служби. На основі компаративного аналізу було обґрунтовано, як стандарти і принципи характеризують загальне розуміння, яке набуло широкого поширення в Європейському просторі, в основному, за допомогою визначення концепцій державного управління.

4. В рамках проведеного дослідження, виявлено, що інституційні передумови трансформації державної служби в ЄС беруть свій початок від конституційних механізмів, які сягають корін

5. Узагальнення факторів трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції дає розуміння вектору руху інституту державної служби в Україні, шляхом створення спільного Європейського адміністративного простору. Слід зазначити, що для країн-кандидатів, які прагнуть приєднатися до ЄС або хочуть стати повноцінними гравцями на Європейському адміністративному просторі, першорядне значення матиме те, в якій мірі весь державний адміністративний апарат, включаючи державну службу, буде відповідати загальноприйнятим стандартам.

РОЗДІЛ 2. ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА, ОСОБЛИВОСТІ, МОДЕЛІ

2.1. Сутність та структура трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції

Особливої актуальності в процесі удосконалення механізмів державного управління має довгострокове бачення перспектив розвитку державної служби. Кардинальні зміни всіх сторін життя суспільства, зростання динамічності соціально-економічного розвитку вимагають нового розуміння теорії та методології формування державної служби. Держава в процесі розробки стратегії змушена враховувати такі виклики часу як глобалізація і посилення конкуренції, широке поширення інформаційних та інших сучасних технологій. Рух товарних і фінансових потоків в рамках новітньої архітектури світового ринку здійснюється в інтересах промислово розвинених країн, що закріплює їхнє домінуюче положення в світовій економіці, скорочуючи шанси включення в цю систему інших країн. В умовах глобалізації відстояти позиції повноправного учасника в ієрархії основних економічних і політичних «гравців» на світовій арені, зайняти провідні позиції можливо тільки на основі формування ефективної системи державної служби. Починаючи з початку незалежності України державна служба була одним з вузьких місць національної системи публічного управління, однак це було зумовлено не негативною геоекономічною кон'юнктурою, а системною фрагментарністю внутрішньої інституційної системи. Євроінтеграційні процеси в новітніх умовах трансформації системи державної служби стали тим акселератором, що надав можливість змінити саму систему державної служби і переорієнтувати її на реагування новітніх глобальних викликів, які інтенсифікують свій вплив на процеси державного управління зокрема та процеси державотворення в цілому.

Важливість даного напрямку в ланцюзі інших складних завдань, що стоять перед системою державної служби в системі державного управління, визначається тим, що від рівня кваліфікованості і професійної компетентності працівників та системи органів державної служби залежить імідж країни та, відповідно, характер взаємин, які формуються в просторі взаємодії громадян і держави. Самостійні спроби держави до трансформації державної служби супроводжувались їх надмірною бюрократизацією, зростанням байдужості, тому відсутність позитивних результатів, є передбачуваним результатом. Сучасне суспільство гостро потребує професійної, висококваліфікованої, відповідальної системи державної служби, що має позитивний імідж і високий соціальний статус в країні і здатна ефективно справлятися з важливими завданнями, що стоять перед державним управлінням і кожним громадянином країни. В таких умовах визначення існуючого стану діяльності, та напрямів трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції має значне теоретичне та практичне значення.

Тому узагальнимо основні напрями діяльності та стан структури трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції. Одним з важливих напрямів, що реалізується в контексті трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції є фінансове співробітництво, зокрема боротьба з шахрайством, залучення допомоги ЄС у рамках всеохоплюючої інституційної розбудови, інструментів Twinning, TAIEХ та забезпечення співпраці у рамках програми SIGMA.

Twinning - це інструмент інституціональної розбудови і нова форма безпосереднього технічного співробітництва між органами влади держав – членів ЄС та країн-бенефіціарів. Twinning має на меті допомагати країнам-бенефіціарам покращувати та підсилювати адміністративне функціонування органів державної влади, їх структуру, людські ресурси, управлінський потенціал, що має сприяти апроксимації *acquis communautaire* (законодавство ЄС). Інструмент Twinning містить в собі рамки, які регулюють співпрацю між

державним органом (бенефіціаром) та органом-партнером від країни – члена ЄС. Разом вони розробляють та впроваджують проект Twinning в країні-бенефіціарі. Визначальною рисою проекту Twinning є безпосередній обмін специфічним досвідом у окремо взятій сфері державного регулювання з метою впровадження норм та стандартів ЄС, передачу “ноу-хау” та передової практики роботи державної служби між державними органами країн – членів ЄС та їхніми партнерами-бенефіціарами, відпрацювання унікального національного досвіду. На відміну від інших видів технічної допомоги, проекти Twinning не є класичною технічною допомогою, яка передбачає односторонню підтримку. Проекти Twinning мають бути спрямованими на вирішення конкретної проблеми і має завершитися досягненням обов’язкових результатів, за що несуть відповідальність керівники проекту – державні службовці високого рівня з країни – члена ЄС та країни-бенефіціара. Зі сторони адміністрацій країн-членів ЄС основним внеском у проект Twinning, який зумовить у перспективі необхідні зміни, є команда коротко- та середньострокових експертів ЄС – практиків впровадження аспис у державних органах нових країн – членів ЄС, країн-кандидатів та потенційних кандидатів до ЄС. Запропоновані експерти не можуть бути приватними консультантами, а є державними службовцями аналогічних органів, або представниками уповноважених органів (Mandated Bodies) країн – членів ЄС. Пропозиції стосовно партнерства в рамках проектів Twinning оцінюються лише на основі їхньої якості, а відбір здійснюється за особливою процедурою. У кожному проекті працює керівник проекту від країни – члена ЄС (Member State Project Leader – MS PL) та постійний радник проекту Twinning (Resident Twinning Adviser – RTA). У країні-бенефіціарі також визначаються дві ключові посади: керівник проекту від країни-бенефіціара (Beneficiary Country Project Leader – BC PL) та партнер постійного радника проекту (Resident Twinning Adviser Counterpart) [12]. Загалом Динаміка реалізації заходів трансформації державної служби в Україні в рамках інструменту Twinning за 2009-2019 рр. представлена рис.2.1.

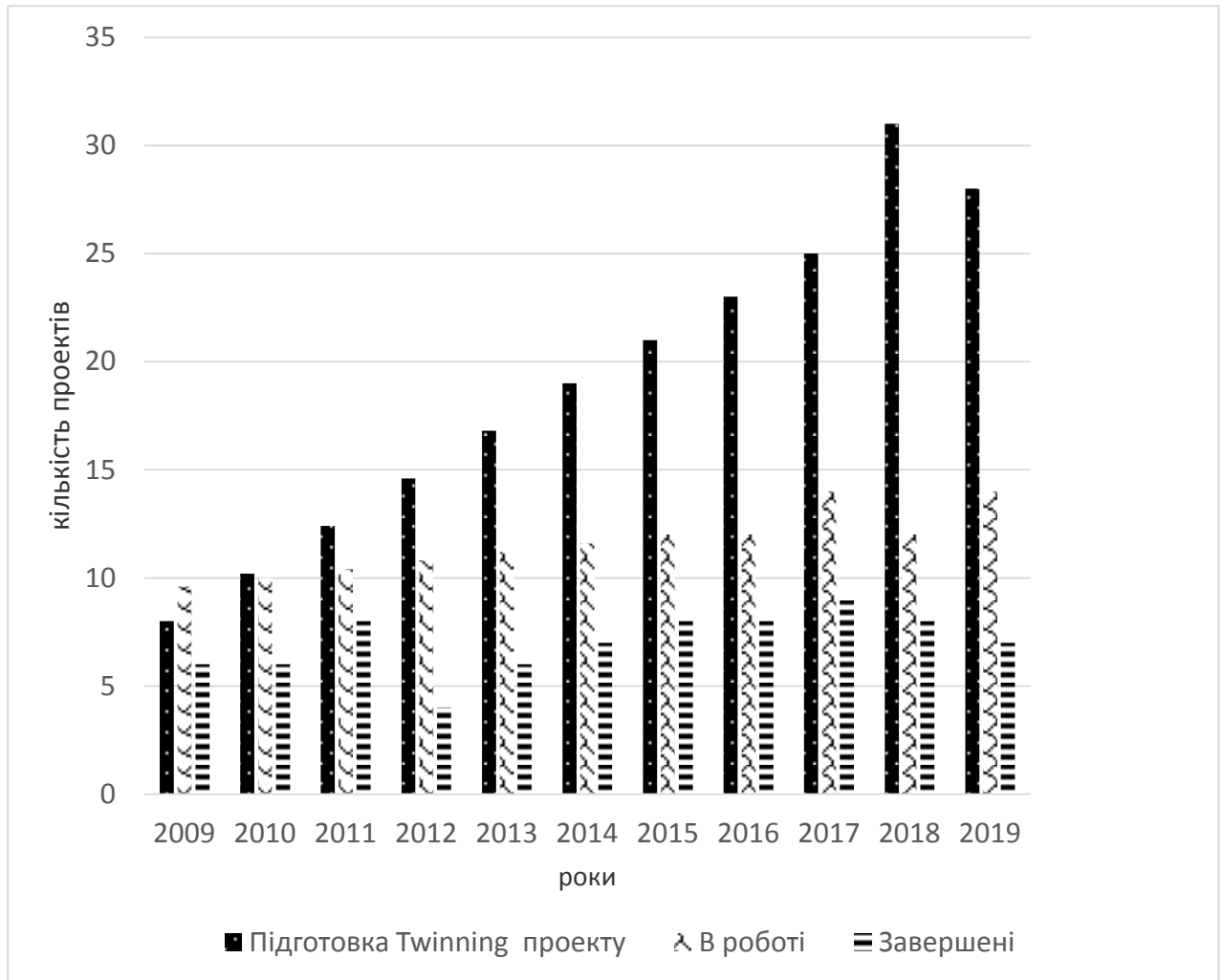


Рис.2.1. Динаміка реалізації заходів трансформації державної служби в Україні в рамках інструменту Twinning за 2009-2019 рр.

Протягом 2016 -2019 років у рамках інструмента Twinning за участю представників Адміністративного офісу програми Twinning взяли участь у заходах, серед яких: 15 наглядових рад (моніторинг впровадження проектів Twinning); 24 консультативні зустрічі з представниками органів-бенефіціарів та Представництва ЄС в Україні; 7 засідань з відбору проектних пропозицій від країн-членів ЄС; 4 засідання Робочої групи з питань координації впровадження інструмента Twinning. Разом з тим, за 2016- 2019

рр. Національним агентством України з питань державної служби надіслано на розгляд до Європейської Комісії 43 аплікаційних форми ТАІЕХ, з яких 19 – схвалено, 8 – відхилено, 16 – знаходяться на розгляді [36]. Станом на 30 вересня 2019 року Національне агентство України з питань державної служби опрацювало 234 аплікаційні форми, надіслані органами державної влади, з метою отримання технічної допомоги в рамках інструмента ТАІЕХ. На виконання Плану заходів щодо реалізації стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р, Національним агентством України з питань державної служби здійснюється опрацювання внесених змін до Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затверджених постановою КМУ від 05.08.2015 № 553, з метою подальшого доопрацювання проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів у рамках програми Twinning» (нова редакція) та проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ» (нова редакція) [19]. Загалом Структура сфер залучення інструменту Twinning за 2019 рр. Представлена на рис.2.2.

Також в рамках вище зазначеної сфери трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції слід відмітити таку програму як SIGMA. Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу[7].

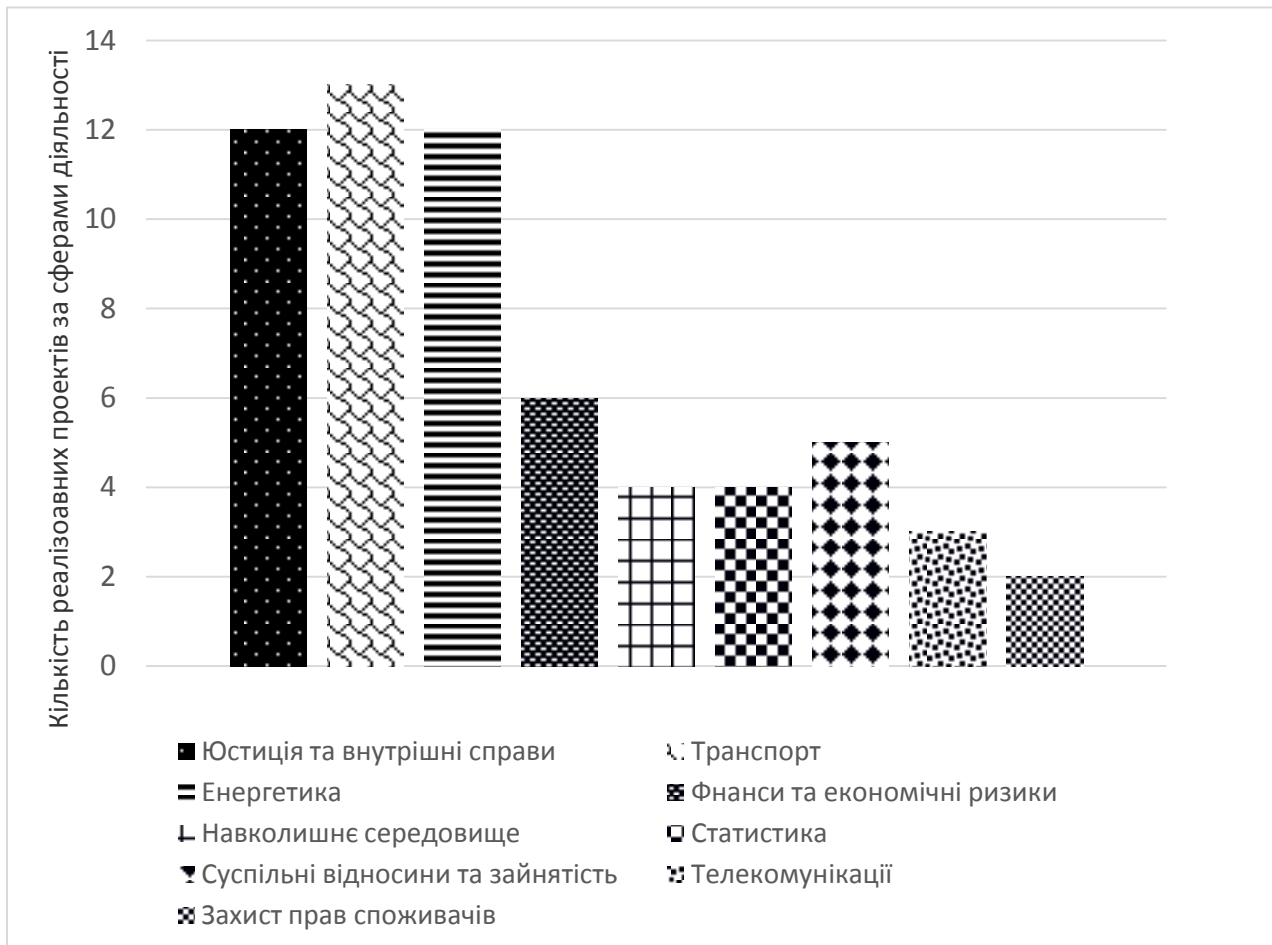


Рис.2.2. Структура сфер залучення інструменту Twinning за 2019 р.

Метою започаткування даної програми стала потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу у Європейський Союз. Мета проведення оцінювання програмою SIGMA: сприяння країнам-бенефіціарам у їхніх прагненнях до кращого державного управління, що дозволило б підвищити ефективність адміністрування та стимулювало б дотримання представниками державного сектору демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права; допомога у зміцненні потенціалу країн на центральному рівні, що має сприяти вирішенню проблем глобалізації та підтримати інтеграційні плани країн до Європейського Союзу; підтримка ініціатив Європейського Союзу та інших

донорів, які спрямовані на допомогу бенефіціарам у проведенні реформ державного управління.

За аналізований період програмою SIGMA надано коментарі до: проекту Закону України «Про державну службу» (нова редакція) від 18 травня 2015 року; проекту Стратегії реформування державного управління на період 2015 – 2020 років від 17 червня 2015 року. Листом Представництва ЄС в Україні від 29 липня 2015 року Агес (2015) 3175854 отримано звіт за результатами експертної місії програми SIGMA в Україні, яка відбулася 23 – 24 липня 2015 року, та зауваження і пропозиції експертів програми SIGMA до проекту Стратегії реформування державного управління на 2015 – 2020 роки. Загалом напрями реалізації заходів трансформації державної служби в Україні в рамках інструменту SIGMA за 2014-2019 рр. Представлено на рис.2.3.

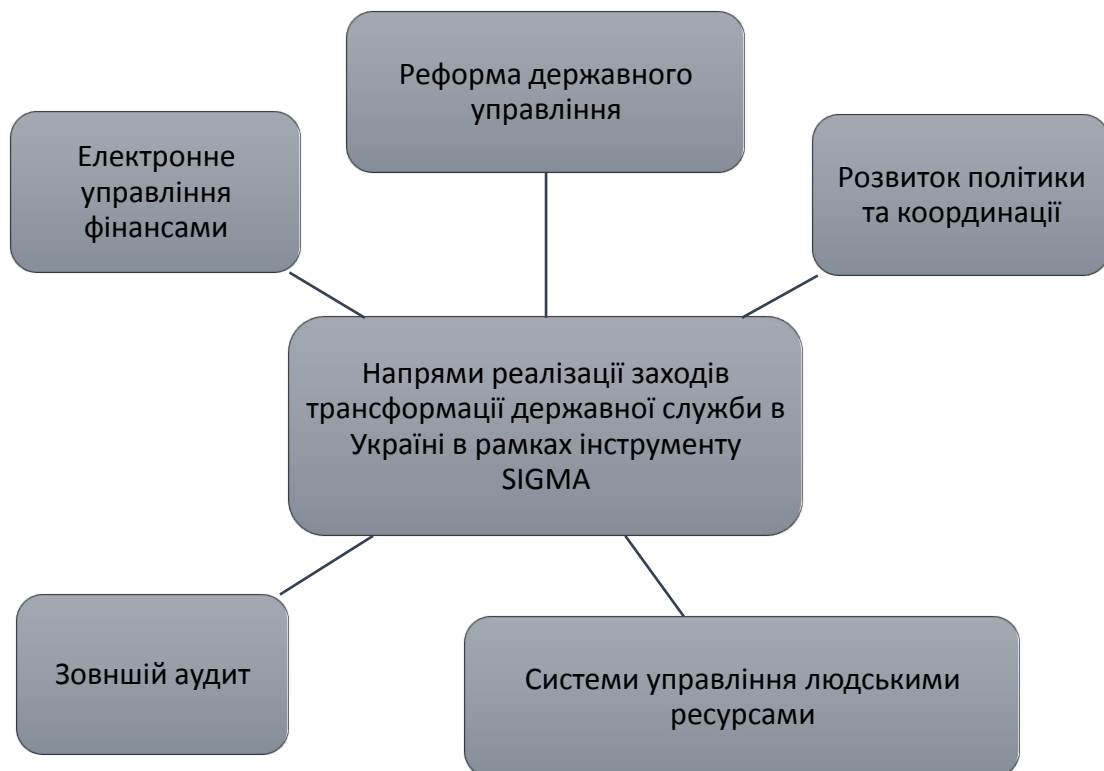


Рис.2.3.Напрями реалізації заходів трансформації державної служби в Україні в рамках інструменту SIGMA за 2014-2019 рр.

Іншим важливим напрямом, що реалізується в контексті трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції є політичний діалог та реформи, політична асоціація, конвергенція у сфері зовнішньої та

безпекової політики. Реалізація трансформаційних процесів державної служби України в рамках SIGMA відбувається в наступних формах: організація та проведення тренінгів, семінарів, конференцій, круглих столів з питань виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), в тому числі щодо підвищення рівня знання іноземних мов - офіційних мов ЄС відповідно до Стратегії підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської інтеграції [36].

Школою вищого корпусу державної служби спільно з Програмою професійної підготовки (PDP), Офісом зв'язку НАТО в Україні проведено конкурс з відбору виконавців для надання освітніх послуг з мовної підготовки в рамках Програми Україна–НАТО з професійного розвитку цивільного персоналу сектору безпеки та оборони (18 серпня 2015 року). Уточнено потребу органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо підвищення кваліфікації фахівців з іноземної мови, яка склала 6993 осіб, із них 13744 особи на центральному рівні та 3249 осіб на регіональному рівні (2016 - 2015 року). За рішенням Конкурсної комісії переможцями конкурсного відбору визначено Інститут післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка та Київський національний торговельно-економічний університет. Зазначені навчальні заклади забезпечуватимуть мовну підготовку державних службовців за рівнями володіння англійської мови: Elementary та Intermediate у 2015 – 2019 навчальному році.

Іншим важливим напрямом, що реалізується в контексті трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції є юстиція, свобода та безпека. Реалізація трансформаційних процесів державної служби України в рамках зазначеного напрямку відбувалася в наступних формах: Національним агентством України з питань державної служби спільно з Національною

академією державного управління при Президентові України, Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Одеською обласною державною адміністрацією, Одеською обласною радою та Одеською міською радою організовано та проведено щорічні «Рішельєвські академічні читання» на тему обміну досвідом з інститутами громадянського суспільства держав – членів ЄС. Зокрема, одним з таких заходів – проведення професійних семінарів з підвищення кваліфікації такого як: «Управління людськими ресурсами на державній службі: нові підходи та технології» в м. Одеса, Україна (24 – 25 вересня 2015 року). У цьому заході взяли участь представники Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, керівники кадрових служб центральних органів виконавчої влади та представники органів місцевого самоврядування, вищих навчальних закладів та центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації, інститутів громадянського суспільства.

У рамках VII щорічних «Рішельєвських академічних читань» було обговорено питання побудови ефективної структури публічної адміністрації на основі європейських принципів державного управління, реформування системи управління людськими ресурсами на державній службі шляхом запровадження прозорості кадрової політики та деполітизації в контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»[2].

Іншим важливим напрямом, що реалізується в контексті трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції є інструмент технічної допомоги та обміну інформацією (ТАІЕХ). Інструмент технічної допомоги та обміну інформацією (ТАІЕХ) забезпечує централізовано керовану короткострокову технічну допомогу в області зближення, застосування і забезпечення дотримання законодавства Європейського Союзу. Роль ТАІЕХ є каталізатором, що координує роботу щодо запитів про допомогу, а також координатором між зацікавленими установами і державами-членами для надання відповідного індивідуального досвіду для вирішення чітко визначених

питань в короткі терміни. Послуги, що надаються в даний час ТАІЕХ, проводяться у формі семінарів, практикумів, експертних та навчальних поїздок; тренінгів, експертних оцінок і послуг з перекладу. Бенефіціари допомоги ТАІЕХ включають в себе ті сектори, як державні, так і приватні, які мають відношення в країнах-бенефіціарів в питаннях транспортування, здійснення і забезпечення дотримання законодавства ЄС [36]. Попит, велика частина допомоги ТАІЕХ відповідає на запити країн-бенефіціарів та країн-членів кандидатів. ТАІЕХ також управляється стратегією в тому, що запити обробляються відповідно до пріоритетів зазначених певною Комісією. Програми ТАІЕХ надають послуги також для проведення інспекцій в нових державах-членах, країн, що приєднуються або країн-кандидатів. Державні посадові особи можуть зареєструватися в он-лайнній базі даних експертів ЄС. Загалом динаміка реалізації заходів трансформації державної служби в Україні в рамках інструменту ТАІЕХ за 2015-2019 рр. представлено на рис.2.4.

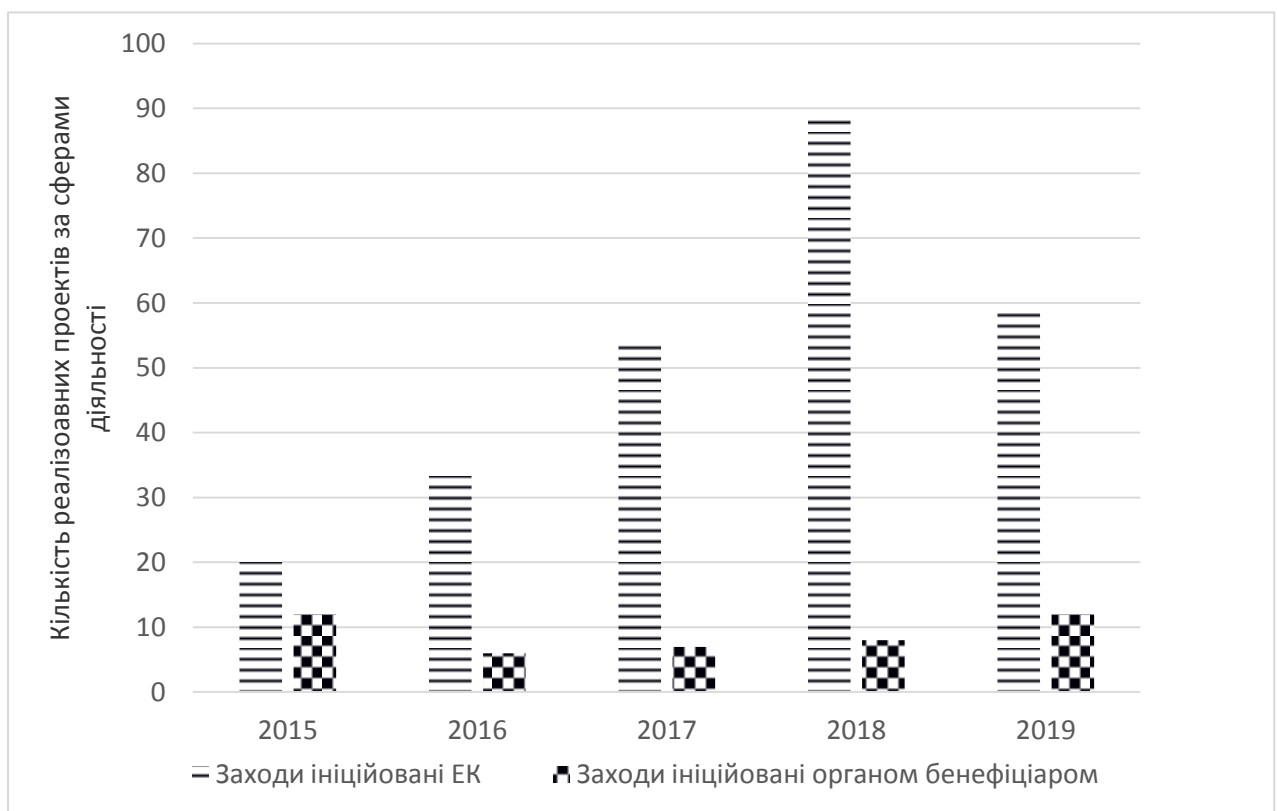


Рис.2.4. Динаміка реалізації заходів трансформації державної служби в Україні в рамках інструменту ТАІЕХ за 2015-2019 рр.

Іншим, на нашу думку виключно важливим напрямом реалізації заходів трансформації державної служби в Україні є проектна діяльність PADOS. Метою проекту PADOS є посилення прозорості та відкритості процесів прийняття управлінських рішень та державного управління в країнах Східного партнерства, а також підтримка впровадження демократичних принципів управління. Проект PADOS складається з трьох компонентів: пряма участь, електронна демократія, та відкрите управління; електронне врядування, кібер-безпека, захист даних; реформа державного управління. В цілому динаміка реалізації заходів трансформації державної служби в Україні в рамках інструменту PADOS за 2015-2019 рр. представлено на рис.2.5.

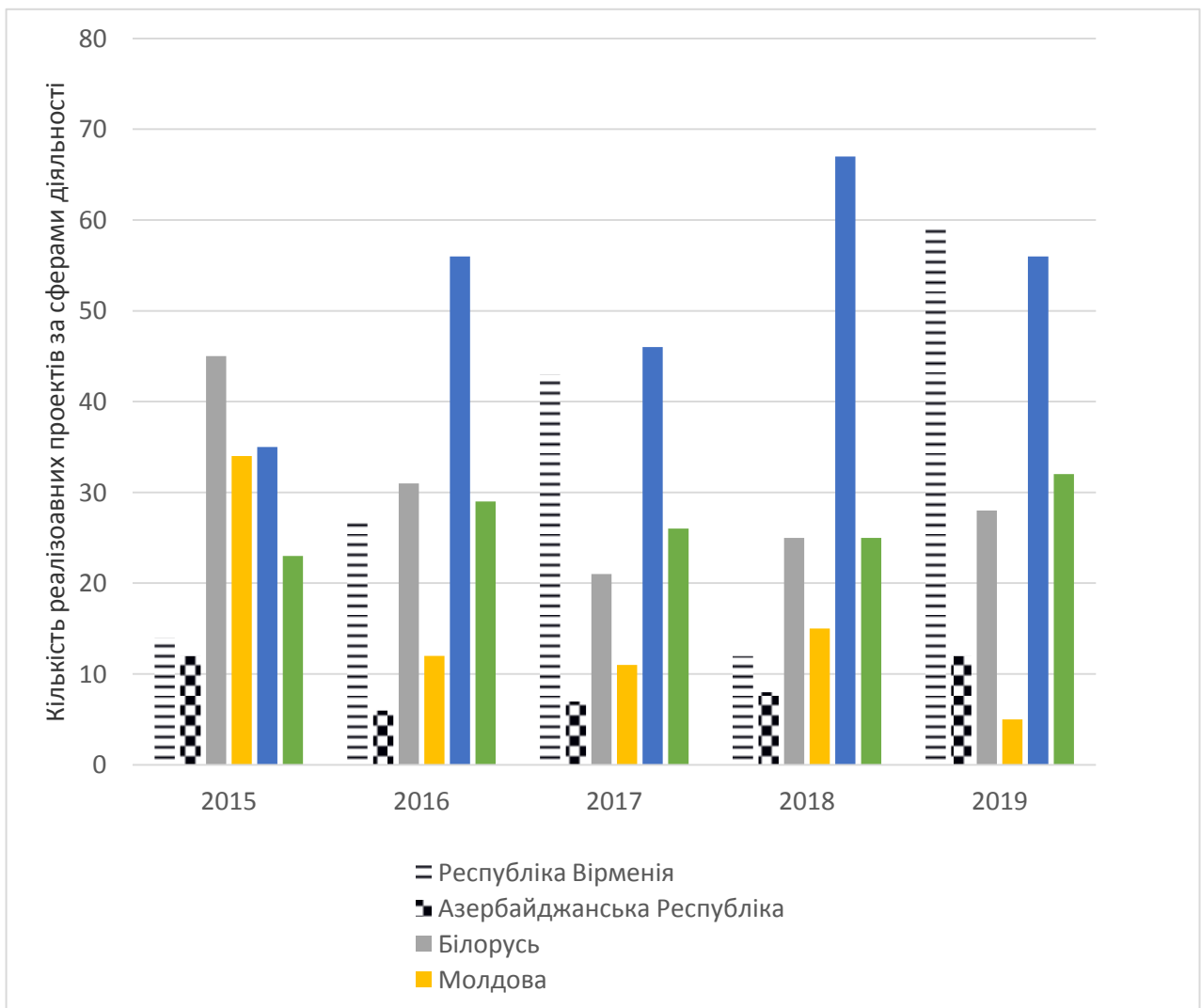


Рис.2.5. Динаміка реалізації заходів трансформації державної служби в Україні в рамках інструменту PADOS за 2015-2019 рр.

Як видно з рисунку в рамках цього напрямку трансформації державної служби в Україні увага концентрується лише на консультативних заходах і не має на меті фінансування спеціалізованих онлайн програм. За аналізований період в рамках цього напрямку було підготовлено проект Стратегії реформування державного управління на 2015-2020 роки, розроблено Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р, та підготовлено Закон України «Про державну службу» (№ 889-VIII від 10 грудня 2015 року). Крім того слід відмітити, що країнами-бенефіцарами проекту технічної допомоги PADOS є те тільки Україна а також: Республіка Вірменія, Азербайджанська Республіка, Білорусь, Грузія, Молдова. Проект реалізується у тісній співпраці фінської та естонської групи експертів і фінансується Міністерством закордонних справ Фінляндії. Фінський інститут державного управління (HAUS) є відповідальним за впровадження проекту PADOS. Естонськими партнерами проекту є Естонська дипломатична школа (EDK), Академія електронного врядування (EGA), Центр розвитку та підготовки державних службовців (АТАК), а також до реалізації проекту долучається Естонський центр Східного партнерства.

Іншим, на нашу думку виключно важливим напрямом реалізації заходів трансформації державної служби в Україні є поглиблення міжнародного співробітництва у сфері державного управління та державної служби професійна підготовка цивільних фахівців, спроможних сприяти ефективному функціонуванню сектору безпеки і оборони системи державної служби та державного управління в рамках співробітництва Україна–НАТО. На сьогодні ця складова трансформації державної служби в Україні підкріплюється наступними регламентованими документами: Указ Президента України «Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна - НАТО на 2018 рік » від 12.02.2018 № 45; Указ Президента України «Питання координації євроатлантичної інтеграції України» від 08.07.2018 № 238; Наказ Національного

агентства України з питань державної служби «Про Утворення координаційної групи по питанням реалізації Програми Україна-НАТО з професійного розвитку Цивільного персоналу сектору безпеки і оборони» від 27.10.2016 № 165. Слід підкреслити, що співробітництво Україна – НАТО акцентує увагу саме на поглибленні міжнародного співробітництва у сфері державного управління та державної служби, професійної підготовки цивільних фахівців, спроможних сприяти ефективному функціонуванню сектору безпеки і оборони системи державної служби та державного управління(рис.2.6).

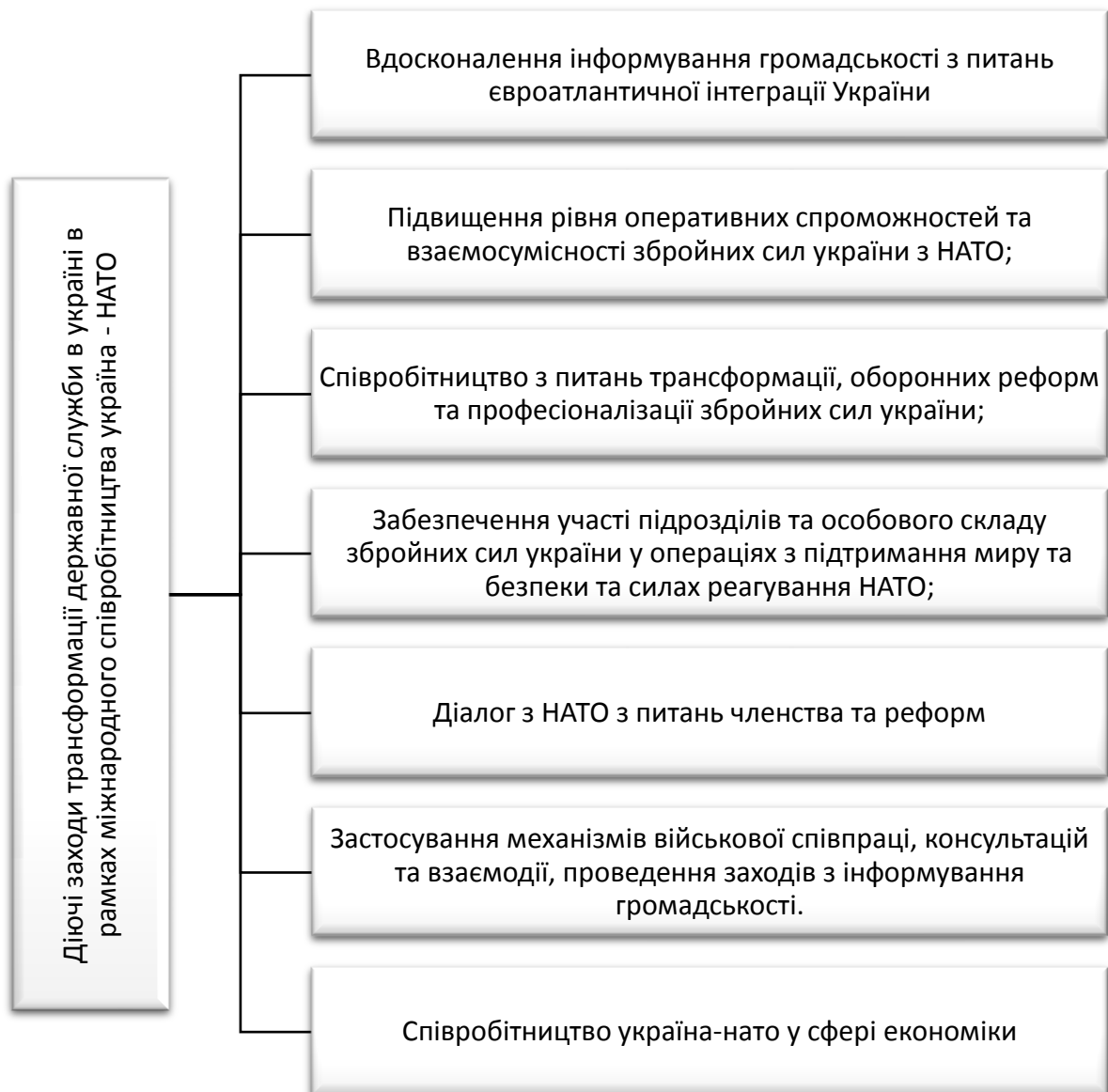


Рис.2.6. Заходи трансформації державної служби в Україні в рамках міжнародного співробітництва Україна - НАТО

Важливо зазначити, що програми та ініціативи НАТО вносять свій внесок в конкретні аспекти зміцнення громадянського контролю над оборонними і пов'язаної з ними органами безпеки, в тому числі і в розвідувальному секторі. Підвищення ефективності діяльності цих установ має принципове значення для розвитку України як демократичної країни. В рамках більш широкого співробітництва в цій галузі, проаналізуємо низку конкретних ініціатив, які були прийняті:

В рамках програми SIGMA за період з 2015 по 2019 роки в Україні реалізовано 8 проектів спільної програми ЄС та OECD SIGMA у сферах державного управління, державної служби, юстиції, державних закупівель, фінансового контролю та зовнішнього аудиту. В процесі авторського дослідження було обґрунтовано, що серед існуючих заходів щодо трансформації системи інституцій державної служби Європейські партнери витрачають величезні ресурси на структурну перебудову системних органів державної служби. Так, новітні сфери взаємодії національної державної служби з Європейськими інституціями відбувається майже у всіх напрямках розбудови інституту державної служби таких як електронне урядування, принципи роботи державної служби, комунікаційне забезпечення, інновації в оборонній сфері, тощо. На нашу думку, заходи, які були реалізовані силами нашої держави в рамках трансформації державної служби є не стільки недостатніми стільки недоцільними та застарілими. Але це все можна зрозуміти, так як Європейські практики розбудови державної служби є найефективнішими у світі. Ця теза підтверджується рівнем життя, структурою валового внутрішнього продукту та іншими макроекономічними показниками. На нашу думку подальша розбудова та трансформація системи органів державної служби, має здійснюватись виключно на євроінтеграційних засадах. В таких умовах проведення кластерного аналізу моделей державної служби для визначення пріоритетів інтеграції національної системи державної служби має значний інтерес.

2.2. Аналіз моделі державної служби України в умовах європейської інтеграції

У політичному, культурному і торгово-економічному відношеннях Україна і країни ЄС були пов'язані один з одним протягом багатьох століть. В теперішній час відносини між Україною і ЄС стають більш насиченими і різноманітними. ЄС займає одне з найважливіших місць в двосторонніх зв'язках, що включають торгове, інвестиційне науково-технічне, культурне співробітництво, реалізацію спільних проектів в області здійснення гуманітарних програм, безпеки, охорони навколишнього середовища та стратегічного планування. В даний час активізувалися економічні зв'язки України з Євросоюзом у галузі трансформації державної служби, до того ж, ЄС є основним торговим партнером і провідним донором для трансформації системи державної служби. Незважаючи на існування різних теоретичних концепцій, можна констатувати, що в даний час цілісної і повноцінної теорії інтеграції нашої держави до Європейського Союзу не існує. Більш того, ще не знайдено вичерпну відповідь на питання про те, як саме повинна інтегруватись Україна до Європейського Співтовариства та на які саме моделі державної служби повинна орієнтуватись. Слід підкреслити, що Європейський Союз розглядається Україною як один зі своїх найбільш природних стратегічних партнерів на міжнародній арені. Зв'язки з ЄС стають пріоритетним напрямком національної зовнішньої політики і дипломатії. На це, зокрема, вказує Стратегія розвитку відносин України з Європейським Союзом на середньострокову перспективу (Горизонт 2020). Вона передбачає побудову єдиної Європи без розділових ліній, проведення курсу на взаємопов'язане і збалансоване посилення позицій України і ЄС в рамках єдиного інституційного простору. Цей підхід отримав додаткове підтвердження в оновленій Концепції зовнішньої політики України, прийнятої в 2010 р і замінив аналогічну концепцію 1993 р.¹ У документі прямо підкреслюється, що відносини з Європейським Союзом

мають ключове значення, і що Україна буде прагнути до розвитку з інтенсивного, стійкого і довгострокового співробітництва, позбавленого кон'юнктурних коливань.

У зв'язку з цим існує нагальна потреба практичного обґрунтування вектору інтеграції інституційної системи державної служби України на основі проведення кластерного аналізу країн Європейського Союзу за конфігураціями системи державної служби, що дасть змогу сприяти створенню необхідної бази до успішної трансформації державної служби України в умовах Європейської інтеграції. Для проведення кластерного аналізу перш за все необхідно сформулювати вхідну базу предмету аналізу на основі обґрунтування системних елементів побудови державної служби в країнах Європейського Союзу та Україні.

Так першим показником для проведення кластерного аналізу країн Європейського Союзу за конфігураціями системи державної служби, на нашу думку є саме кількісна оцінка демографічної складової. Вище зазначена теза зумовлена перш за все специфічністю завдань та функцій державної служби відповідно до структури та кількості населення, так як підхід до формування державної служби сильно залежить від потреб населення. Методи роботи які працюють в країнах з кількістю населення менше десяти мільйонів не будуть спрацьовувати в країнах з кількістю населення в тридцять мільйонів чоловік.

Слід підкреслити, що в даний час демографічна ситуація в ЄС-28 характеризується зростанням населення. У той час як населення ЄС-28 в цілому збільшилася в 2018 році, населення 11 країн-членів ЄС скоротилося. З 1 січня 2018 року населення ЄС-28 оцінюється в 510,1 мільйона чоловік, що було 1,8 мільйона більше, ніж роком раніше. Збільшення чисельності населення протягом 2018 року було більше, ніж записано в протягом 2015 року, коли населення ЄС-28 зріло на 1,3 мільйона чоловік. Темпи зростання чисельності населення сповільнилися поступово в останніх десятиліттях: наприклад, населення ЄС-28 збільшилося, в середньому, близько 1,5 мільйона людей на рік в період 2005-16, в порівнянні із середнім зростом близько 3,3 мільйона людей в

рік протягом 1960-х років. Населення окремих держав-членів ЄС з 1 січня 2018 року варіювалися від 0,4 млн. на Мальті до 82,2 млн. на Німеччині. Німеччина, Франція, Великобританія та Італія разом становили більше половини (53,8%) від загального обсягу ЄС-28 населення на 1 січня 2018 роки. Загалом кількість населення в країнах Європейського Союзу як елемент моделі державної служби за 2018р представлено на рис. 2.7.

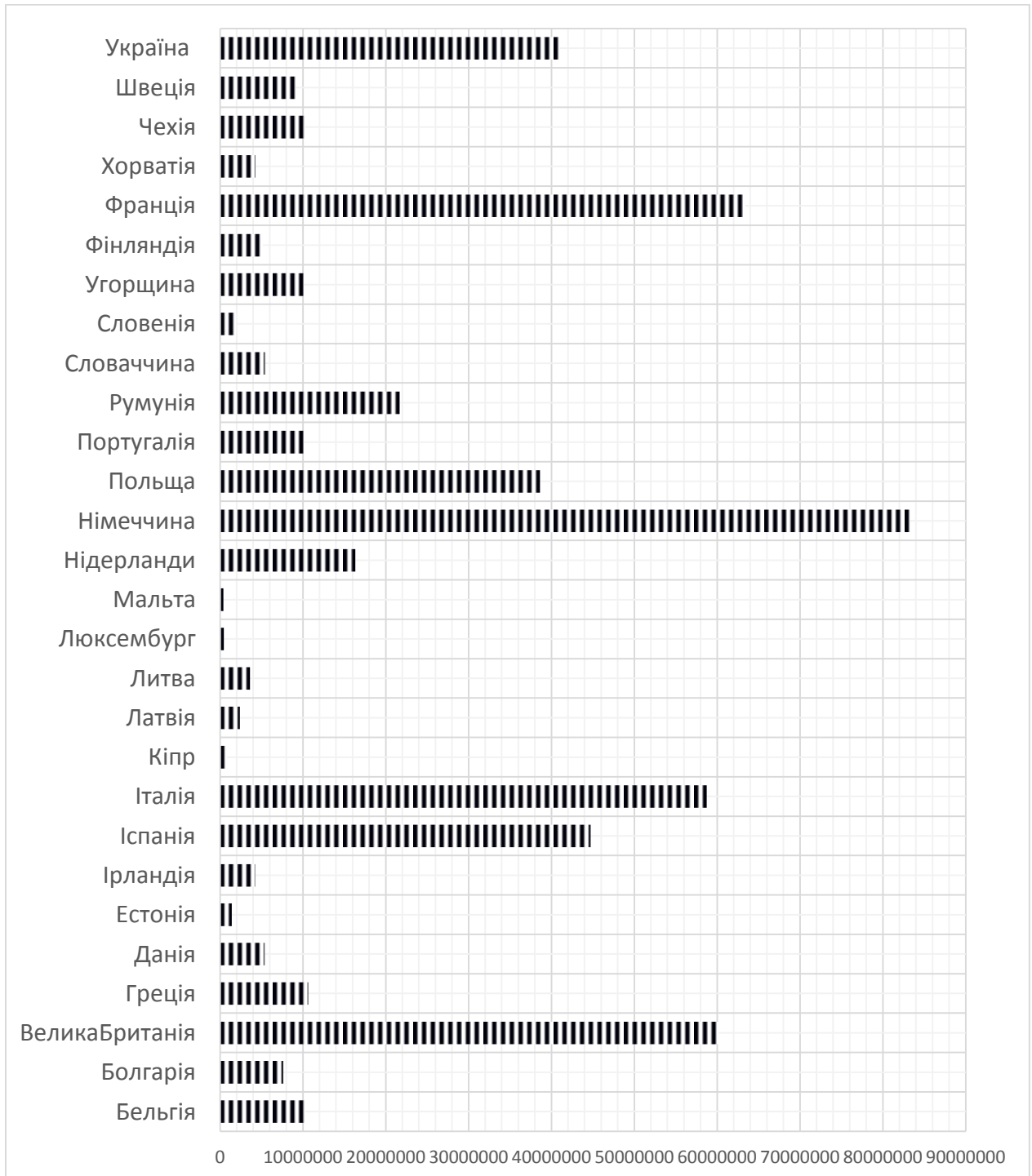


Рис.2.7. Кількість населення в країнах Європейського Союзу за 2019р. (чол.)

Слід підкреслити, що зазначений показник має виключне значення для авторського аналізу, так як дає змогу визначити релевантні практики трансформації системи державної служби в схожих за своєю чисельністю країнах. Узагальнення статистичних даних свідчить, що зростання чисельності населення нерівномірно розподілено по державах-членах ЄС: в цілому 17 держав-членів, продемонстрували збільшення чисельності, в той час як кількість населення знизилась в інших 11 державах-членах. Люксембург, Австрія, Німеччина, Мальта і Швеція зафіксували найвищі темпи зростання населення в 2015 році. Серед цих п'яти держав-членів ЄС з найбільш високими темпами зростання населення, швидке зростання чисельності населення було зафіксовано в Люксембурзі зі збільшенням 23,3 на 1 000 людей. Найбільше відносне зниження чисельності населення відбулося в Литві (-11,3 на 1 000 людей), Латвії (-8,7) і Хорватії (-8,2). В цілому 13 держав-членів ЄС мали негативні темпи. Найбільше скорочення відбуваються в Болгарії (-6,2 на 1 000 осіб), Угорщині і Хорватії (як -4,0) і Румунії (-3,8). Таким чином вище зазначені узагальнення свідчать, що значна кількість країн Європейського Союзу має схожі проблеми в сфері державного управління соціальною сферою, а тому імплементація вже апробованих механізмів боротьби з негативними тенденціями в цій сфері має стати одним з напрямів трансформації державної служби України в умовах Євроінтеграції.²

Наступним показником, який характеризує діяльність системи державної служби за країнами Європейського Союзу це кількість зайнятих в сфері державної служби. Слід підкреслити, що оптимізація кількості державних службовців стала для української влади однією з ключових сфер для реформ. Тому виявлення саме кількісних показників щодо зайнятих на державній службі дасть змогу обґрунтовано скорегувати апарат державної служби відносно подібних країн Європейського Союзу та імплементувати їх досвід, щодо підходів управління.

В результаті аналізу виявлено, що система державної служби України досить подібна до системи державної служби Німеччини, Франції та інших країн другого кластеру. Перш за все на нашу думку це пояснюється кількісними показниками населення. Емпіричним шляхом на основі кластерного аналізу виявлено, що чим більше країна тим більш централізована система державної служби. До того ж як важливий висновок слід підкреслити, що хоча в деяких країнах спостерігається досить велика кількість інституцій державної служби на місцевому рівні їх компетенції відносно загальнонаціональних органів державної служби досить обмежена. Таким чином існуюча модель державної служби в своїй структурній та функціональній частині є досить подібна до систем державної служби в країнах Європейського Союзу особливо за кількісними показниками сфери діяльності силових структур, розподілу на місцевий та загальнонаціональний рівень державної служби. На основі вище зазначеного можна стверджувати, що найбільш подібними моделями державної служби до України є такі країни як Німеччина, Франція та Іспанія. Тому врахування досвіду та практик саме зазначених країн на нашу думку дозволить підвищити ефективність трансформації державної служби України в умовах Європейської інтеграції за рахунок оптимізації імплементації практик релевантних країн.

2.3. Вплив європейської інтеграції на процеси інституціоналізації та трансформації державної служби в Україні

Розбудова демократичної правової держави вимагає створення адекватної системи органів державної влади та відповідної їй державної служби, здатної забезпечити реалізацію функцій і завдань держави, підвищення ефективності економіки та розвитку громадянського суспільства. Формування міцних конституційних основ державної служби в Україні як найважливіший механізм державного управління, що принципово відрізняється від діючої раніше адміністративної системи управління, вимагає, з одного боку, нових

підходів в переосмисленні сутності, цілей, завдань, функцій, а також механізму реалізації державної служби. З іншого боку, в ході соціально-економічних і політичних перетворень суспільства дослідження змістовної діяльності соціально-політичних інститутів, серед яких особливе місце займає державна служба, набуває особливої актуальності. У своїх указах Президент України відзначив, що одним з найважливіших питань дня є впорядкування відносин, пов'язаних з державною службою. Державні службовці є передовою і цементуючою силою держави і державності. Історія розвитку державного будівництва і державного управління доводить, що жодна демократична держава не може ефективно функціонувати без високопрофесійного державного апарату, державної служби та її кадрів. У світовій практиці розвитку державної служби немає єдиних стандартів і моделей державної служби, проте новітня державна політика акцентує увагу на Євроінтеграційному векторі трансформації системи державної служби.

Трансформація державної служби України на Євроінтеграційних засадах має кардинально підвищити її ефективність в інтересах розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави, створення цілісної системи державної служби. В таких умовах визначення впливу Європейської інтеграції на процеси інституціоналізації та трансформації державної служби в Україні мають значний інтерес та практичну цінність. Для визначення впливу Європейської інтеграції на процеси інституціоналізації та трансформації в Україні на нашу думку треба визначити саме вплив новітніх Європейських інструментів реформування державної служби України на якісні процеси, що прописані як результати такої діяльності.

Оцінка впливу Євроінтеграції на процеси інституціоналізації та трансформації в Україні відбуваються на офіційному рівні на основі Європейських стандартів належного адміністрування сформульованих в документі SIGMA “Принципи державного управління”, який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління (далі - Принципи державного управління). Структура Стратегії відповідає принципам державного

управління, розробленим SIGMA у тісній співпраці з Європейською Комісією. Вони визначають, що саме належне врядування означає на практиці, та окреслюють основні вимоги до добре функціонуючої системи органів державного управління. Принципи сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав - членів ЄС та/або країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Принципи державного управління визнані деякими країнами як перелік стандартів та система принципів і критеріїв для оцінки реформ державного управління. Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування, що представлені на рис.2.8.



Рис.2.8. Показники оцінки трансформації системи державної служби згідно методології SIGMA

Разом з цим на ншу думку основним недоліком SIGMA є її методолія саме оцінки результативності. Справа в тому, що на основі виконання регламентів та рекомендацій країни, що знаходяться на процесі інтеграції до інституційної системи державної служби Європейського Союзу не звітують самостійно. Наднаціональні інституції Європейського Союзу на основі

експертної оцінки визначають стан виконання та виробляють рекомендації щодо подальших напрямків взаємодії.

Тому на нашу думку такий аналіз доречно проводити на основі систематизції внутрішньої статистики діяльності державної служби та міжнародних рейтингів. Такий методичний підхід на нашу думку дозволить: по-перше, виявити існуючі колізії щодо внутрішньої статистики та зовнішньої оцінки діяльності державної служби; по-друге, авторський методичний підхід дозволить виявити, слабкі місця існуючої системи інструментів реформування системи державної служби України на основі кореляційно-регресивного аналізу.

Досить авторитетним за своїм походженням та детальним за внутрішнім наповненням є рапорти швейцарської некомерційної організації Світовий економічний форум. Показники, за якими проводиться моніторинг країн є достатньо детальним у тому числі в сфері державного управління та державної служби. Для неупередженості та достовірності аналізу співставимо застосовані проведені заходи щодо трансформації державної служби в рамках Sigma, Twinning, TAIEX, PADOS, НАТО, динаміки фінансування державних цільових програм державної підтримки трансформаційних перетворень у період 2015-2019 рр. З рейтингами Світового Економічного Форуму.

Слід підкреслити, що показниками в сфері трансформації державної служби, які розраховуються за методологією Світового Економічного Форуму є наступні: рівень захисту прав власності; захист інтелектуальної власності; відведення державних коштів; суспільна довіра до політиків; нерегулярні платежі та хабарі; судова незалежність; фаворитизм у рішеннях державних службовців; марнотратство державних витрат; тягар державного регулювання; ефективність правової бази у врегулюванні суперечок; ефективність правової бази; прозорість державної політики; витрати на запобігання тероризму; витрати на запобігання злочинності та насильства; рівень організованої злочинності; надійність поліцейської служби; етична поведінка фірм; міцність аудиту і звітності стандартів; ефективність корпоративних виплат; Захист

інтересів міноритарних акціонерів. В цілому динаміка рейтингу України в блоці “Якість інституцій” за методологією Світового економічного форуму за 2014-2018рр. як показник результативності трансформації системи державної служби представлено в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1.

Динаміка рейтингу України в блоці “Якість інституцій” за методологією Світового економічного форуму за 2014-2018рр. як показник результативності трансформації системи державної служби

Слід підкреслити, що в зазначених рейтингах відбивається такі

Характеристика показника	Місце у загальному рейтингу за 2014р.	Місце у загальному рейтингу за 2015р.	Місце у загальному рейтингу за 2018р.	Кількість балів в 2018 р.
Права власності	129	131	131	3,0
Захист інтелектуальної власності	123	125	125	3,2
Відведення державних коштів	126	120	120	2,5
Суспільна довіра до політиків	124	80	80	2,8
Нерегулярні платежі та хабарі	112	119	119	2,9
Судова незалежність	124	129	129	129
Фаворитизм у рішеннях державних службовців	111	109	109	2,5
Марнотратство державних витрат	114	129	129	1,9
Тягар державного регулювання	54	74	74	3,4
Ефективність правової бази у врегулюванні суперечок	164	121	121	2,5
Ефективність правової бази в складних регулярів	164	126	126	2,5
Прозорість державної політики	143	99	99	3,7
Бізнес витрати тероризму	154	128	128	3,2
Бізнес витрати злочинності та насильства	105	116	116	3,5
Організована злочинність	154	123	123	3,3
Надійність поліцейської служби	132	104	104	3,5
Етична поведінка фірм	115	106	106	3,4
Міцність аудиту і звітності стандартів	123	129	129	3,5
Ефективність корпоративних плат	106	121	121	4,1
Захист інтересів міноритарних акціонерів	98	136	136	2,8
Сила захисту інвесторів	99	79	79	5,3

показники діяльності державної служби, що не розраховуються в офіційних статистичних агенствах України. Але разом з цим представляють значний інтерес для виявлення як результативності трансформації державної служби в умовах Євроінтеграції. Так значний інтерес в рамках авторського дослідження в ретингу України в блоці «Якість інституцій» мають такі позиції як: нерегулярні платежі та хабарі; судова незалежність; фаворитизм у рішеннях державних службовців; тягар державного регулювання. Для визначення впливу застосовуваних інструментів трансформації державної служби України які у своїй більшості акцентують увагу на спільних програмах як з країнами Європейського Союзу так і Європейським Союзом як цілісною інституцією нами було застосовано кореляційно-регресивний аналіз. Кореляція корисна, тому що вони можуть вказувати прогностичні відносини, які можуть бути використані на практиці. Однак, в загальному, наявність кореляції не є достатнім, щоб зробити висновок про наявність причинно-наслідкового зв'язку (тобто, кореляція не означає причинно-наслідковий зв'язок).

Наступним за рівнем ефективності є система заходів Twinning в розрізі фінансові та економічні ризики з показниками кореляції від 70 до 80%. Такий же рівень результативності має також система заходів в рамках проекту SIGMA в таких напрямках як: прозорість державної політики та зовнішній аудит, де коефіцієнт кореляції становить 0,98%, що свідчить про значний зв'язок; судова незалежність та системи управління людськими ресурсами, де коефіцієнт кореляції становить 0,78%, що свідчить про значний зв'язок; марнотратство державних витрат та системи управління людськими ресурсами, де коефіцієнт кореляції становить 0,89%, що свідчить про значний зв'язок. Також як висновок слід підкреслити, що розрахунок матриці крос-кореляції впливу діяльності заходів НАТО Building Integrity на трансформації державної служби України за методологією Світового економічного форуму, що співробітництво даної міжнародної організації не впливає на трансформаційні процеси. Отже, вище зазначені узагальнення дають обґрунтуванні результати на основі яких слід проводити подальшу політику щодо трансформації системи державної служби

України на засадах оптимізації, так як авторському дослідженні чітко визначені напрями які мають високий рівень кореляції.

Висновки до розділу 2

1. Узагальнюючи сутність та структуру трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції виявлено вплив та роль Європейських інституцій. Так виявлено, що в процесі реалізації спільних програм трансформації системи державної служби Європейські інституції мають вирішальне значення, так як саме в результаті такої взаємодії за аналізований період було впроваджено в практику державної служби більше 58 проектів.

2. В результаті проведення аналізу кластерного аналізу моделі державної служби України в умовах європейської інтеграції розраховано, що система державної служби України досить подібна до системи державної служби Німеччини, Франції та інших країн другого кластеру. Перш за все на нашу думку це пояснюється кількісними показниками населення. Емпіричним шляхом на основі кластерного аналізу виявлено, що чим більше країна тим більш централізована система державної служби.

3. В процесі кореляційно-регресивного аналізу виявлено вплив європейської інтеграції на процеси інституціоналізації та трансформації державної служби в Україні, що виражаються в структурних перетвореннях. А саме за методологією Світового економічного форуму сформовано матриці кореляційних залежностей відносно заходів реформування державної служби України за 2014-2016 роки та зміни рейтингів України в розділі «якість національних інституцій» отримано наступні результати, що характеризуються значним рівнем новизни.

РОЗДІЛ 3 ОПТИМІЗАЦІЙНІ НАПРЯМКИ, ПІДХОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

3.1. Оптимізаційні напрямки трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції

Як свідчить авторський аналіз серед кореляційних зв'язків між реалізованими практиками з боку Європейських інституцій та якісними зрушеннями у державній службі спільним напрямом який має найбільший вплив на трансформації державної служби є концепція відкритих даних. Міжнародна статистика свідчить, що розблокування інновацій та продуктивності з використанням ліквідної інформації на основі трансформації державної служби дозволяє визволити до 1 мільярда доларів США на рік в Україні. Ці кошти які можна було б генерувати щороку за рахунок більш широкого використання відкритої інформації, доступною для широкої аудиторії за мінімальною ціною або без неї, що дасть можливість спільного використання і поширення. Інтерес до відкритих даними зростає протягом багатьох років. Зараз ми звертаємося до цієї теми, тому що ця тенденція набирає обертів і є верхівкою для бізнесу, урядів, НГО, громадян / споживачів і засобів масової інформації. Джерела інформації, особливо урядові, у країнах Європейського Союзу легко доступні за нижчою ціною і в машинописних формах. Питання трансформації державної служби в Україні на принципах відкритості інформації (open data) полягає не в тому, чи є програма з відкритими даними актуальною, але як побудувати таку систему, яка працює [65].

Підходи до відкритих даних в сфері реформування державної служби варіюються в різних країнах і всередині країн і з часом змінюються. Наприклад, проблеми конфіденційності в Німеччині обмежують здатність уряду ділитися даними про стан окремих країн, але в Сполученому Королівстві внутрішній тиск на підвищення прозорості щодня збільшує кількість державних даних в мережі. Також варіюється зрілість програм відкритих даних; Деякі країни

мають набагато більш просунуті і всеосяжні ініціативи, ніж інші. Одним з найбільш важливих відмінностей в програмах є ступінь, в який уряди заохочують участь громадян. Наприклад, Кенія запустила портал з відкритими даними і заохочує участь громадськості з метою отримання економічної вартості в розмірі 1 млрд. дол. США, головним чином шляхом зіставлення відповідних витрат за проектом і визначення можливостей для економії державного сектора. Кілька приватних компаній створили інноваційні додатки або інструменти, засновані на даних порталу, включаючи Urande на базі Найробі, яка об'єднує інформацію про службах водопостачання в різних регіонах, яким в іншому випадку було б складно отримати їх самостійно. Уряд грає вирішальну роль в забезпеченні створення цінності з відкритих даних. Це значення в першу чергу накопичується трьома способами: прийняття рішень, нові пропозиції і здатність до обліку (див.рис.3.1.).

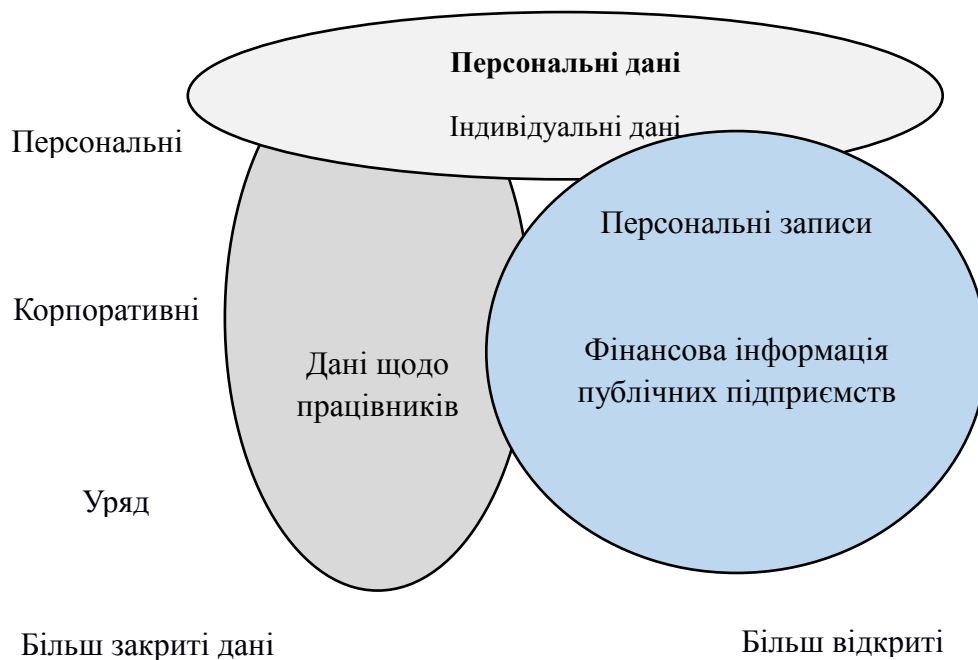


Рис.3.1. Напрями трансформації державної служби в Україні на основі реалізації «Open data»

Ці важелі дають переваги для як самого уряду в цілому та системи органів державної влади зокрема так і для інших зацікавлених сторін, в тому числі організацій приватного сектора та споживачів. Фактично, споживачі є основними бенефіціарами потенційної фінансового ефекту. Існує кілька збігів між трьома важелями - в якості одного з прикладів деякі нові пропозиції можуть сприяти кращому прийняттю рішень. Ми також визнаємо, що одна ініціатива з відкритими даними може одночасно включати кілька важелів, тим самим створюючи цінність в різних областях. Наприклад, уряд Сінгапуру стурбований впливом зростаючого споживання енергії в житлових приміщеннях, спонсорував «хакатон» - де технологам і стартаперам (запрошені включаючи експертів з енергетики і сталого розвитку, дослідників і розробників) було запропоновано вивчити потенційне використання відкритих даних і розробити нові програми. Нові додатки, створені учасниками, допомог як з прийняттям рішень, так і з підвищенням підзвітності. Зацікавленими сторонами виступають всі цільові аудиторії, включаючи систему органів державної служби, які можуть використовувати відкриті дані для поліпшення прийняття рішень. Наприклад, транспортне агентство Швеції Trafikverket надає третім сторонам дані в режимі реального часу про поїздки і очікуваний час прибуття, що дозволяє пасажиром краще планувати поїздки. У більш загальному плані компанії розробили онлайн-програми, в яких використовуються відкриті дані про транспортування, щоб допомогти мандрівникам і вантажовідправникам зробити більш обгрунтовані вибори щодо режимів і маршрутів поїздок. Широкий випуск даних також дає підприємствам більш глибоке розуміння конкурентного ландшафту, включаючи існуючі угоди про ціноутворення, які допомагають їм приймати більш ефективні рішення за умовами контракту при роботі з постачальниками та іншими сторонами. Регулярно аналізуючи відкриті дані, пов'язані з продуктивністю, зацікавлені сторони можуть виявляти прогалини і вибирати відповідні стратегії поліпшення. Наприклад, викладачі можуть удосконалювати методи навчання за допомогою адаптаційно-навчальних систем - онлайн-навчальних програм, які негайно коригують

уявлення освітнього матеріалу відповідно до потреб учнів в навчанні. Наприклад, міські чиновники в Едмонтоні, Канада, використовують інтерфейси прикладного програмування і оновлення в реальному часі для аналізу ефективності міста за різними показниками. Дослідники можуть просто і легко візуалізувати понад 400 наборів даних, дозволяючи їм приймати більш обґрунтовані рішення про те, як підвищити продуктивність. Коли уряд та інші зацікавлені сторони публікують дані, вони допомагають компаніям, агентствам і окремим особам розробляти інноваційні програми, продукти і послуги або покращувати існуючі пропозиції. Розглянемо кілька прикладів закордонних компаній, які покладаються на відкриті дані для їх успіху (див.рис.3.2.).

Як свідчать приклади економічних ефектів реалізації «Open data» в системі органів державної служби, деякі з найбільш інноваційних продуктів з відкритими даними створюються за допомогою міжсекторального співробітництва за участю державних і приватних організацій. Також, звільняючи дані, підприємства і державна служба можуть забезпечити, щоб їх дії, в тому числі їх практика витрачання коштів, були прозорими.

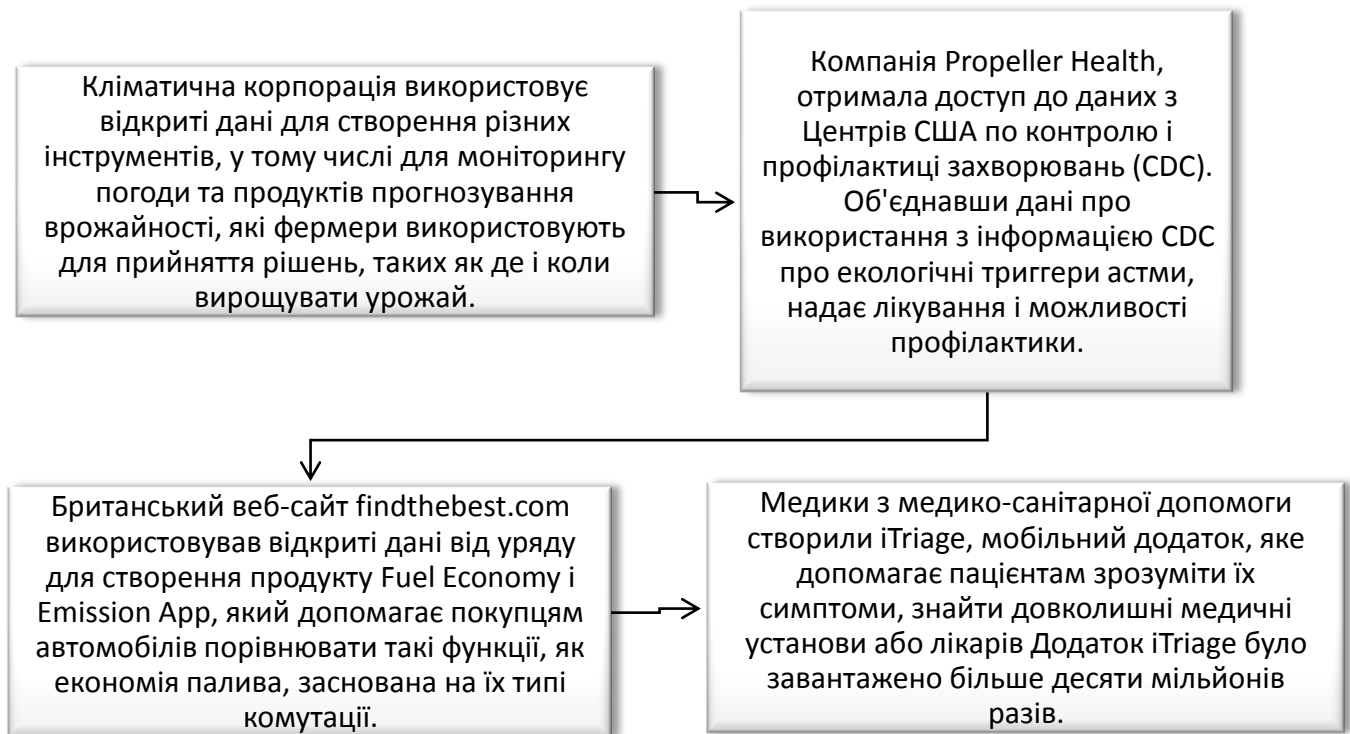


Рис.3.2. Приклади економічних ефектів реалізації «Open data» в системі органів державної служби

Це, в свою чергу, може допомогти запобігти корупції і марнотратству, розглянемо кілька прикладів. Уряд Бразилії відкрив свої бази даних через портал прозорості Бразилії, в якому публікується широкий спектр інформації, що включає витрати федерального агентства, витрати обраних посадових осіб по кредитних картах, випущені урядом, а також список компаній, яким заборонено працювати за контрактом на уряд. Дані порталу допомагають журналістам і активістським групам піддавати корупцію і можуть зменшити непотрібні або підозрілі витрати [34].

На фундаментальному рівні державна служба має хороші можливості для виконання декількох взаємопов'язаних, але чітких завдань щодо поліпшення життя населення, підвищення цінності та захисту приватного життя. До них відносяться прийняття правил і допомогу у встановленні стандартів. В контексті відкритих даних компетенція включає в себе кілька елементів, що представлені на рис.3.3.

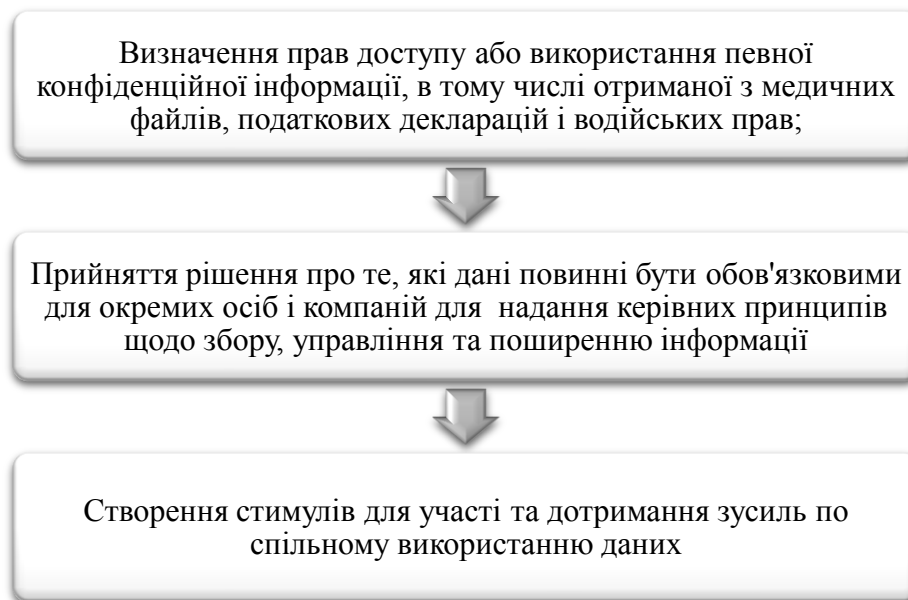


Рис.3.3. Формування додаткових напрямів компетенції державної служби на основі «Open Data»

Роль державної служби передбачає участь в створенні технічних стандартів якості і формату даних, оскільки вони можуть значно збільшити і

розширити переваги відкритих даних. Керівники державного сектора можуть подумати про консультації з експертами, щоб допомогти розробити стандарти, які полегшать використання різних комп'ютерних систем.

Наступним аспектом авторського дослідження є обґрунтування економічних ефектів для стейкхолдерів від застосування «Open Data». Зовнішні зацікавлені сторони в програмах з відкритими даними, тобто будь-яка урядова ініціатива відкритих даних включатиме в себе кілька зовнішніх зацікавлених сторін, які мають різні ролі, потреби і проблеми, а також різні стратегії для вивчення даних, пом'якшення ризиків і просування їх порядків денних. Загалом систематизація інтересів стейкхолдерів у в процесі функціонування державної служби на основі «Open Data» представлено на рис.3.4. Як свідчить авторська систематизація стейкхолдерів, основними є: по-перше, це Громадяни і споживачі.

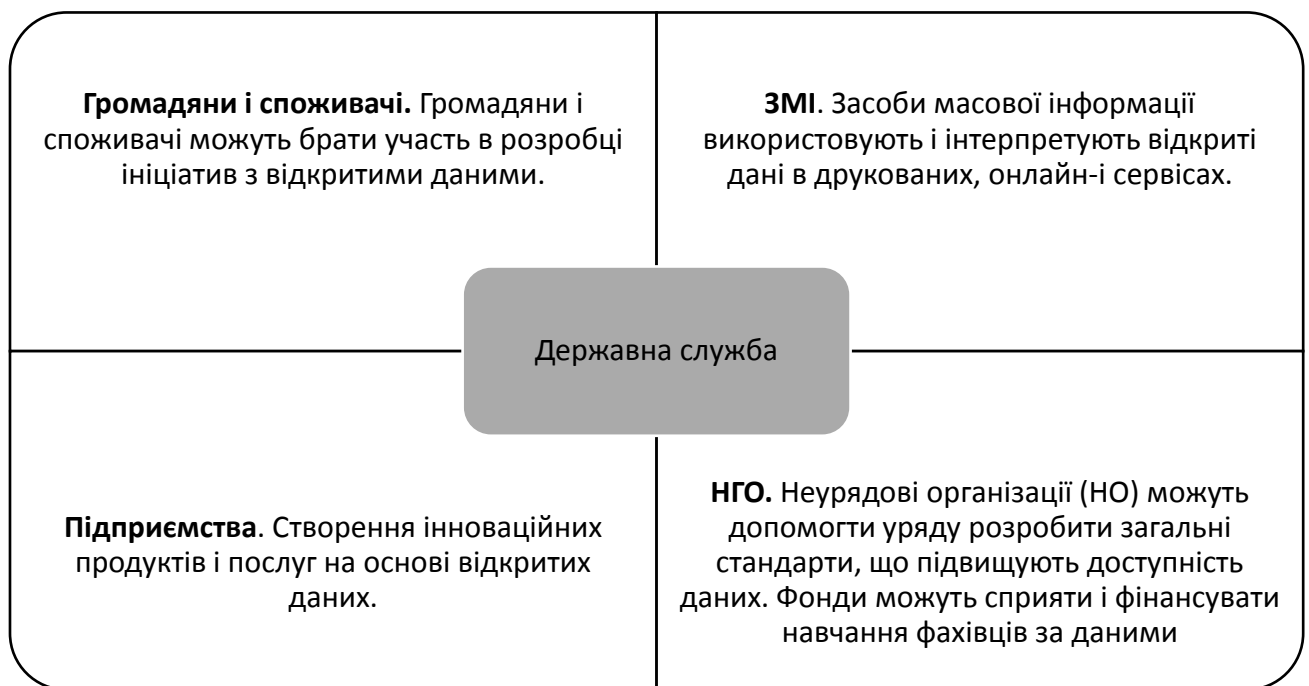


Рис. 3.4. Систематизація інтересів стейкхолдерів у в процесі функціонування державної служби на основі «Open Data»

Громадяни та споживачі отримують максимальну вигоду від відкритих даних. Наприклад, вони зможуть приймати більш обґрунтовані рішення про покупку, оскільки вони матимуть більшу прозорість цін, тим самим

заощаджуючи гроші. Вони також зможуть краще дізнатися про школи, транспорті та медичні процедури, які можуть допомогти їм зробити усвідомлений вибір.

У різних галузях промисловості окремі невеликі стартапи, державні підрядники і великі багатонаціональні корпорації створюють інноваційні продукти і послуги, засновані на відкритих даних. Є численні приклади, які ми могли б привести на додаток до тих, які були згадані раніше. Наприклад, Zillow, американська компанія з нерухомості, об'єднує дані із записів, супутникових знімків і безлічі послуг лістингу, які рекламують будинки для продажу. Таким чином, відвідувачі веб-сайту Zillow можуть переглядати зображення всіх кварталів при оцінці потенційних властивостей. Може бути корисно опублікувати приклади деяких з найбільш вдалих творінь, оскільки інші компанії можуть бути більш схильні використовувати відкриті дані, якщо вони бачать економічний потенціал.

По-друге, це засоби масової інформації. У всіх форматах, включаючи друк, радіо, телебачення, онлайн-відео, твіти та блоги, використовуються і інтерпретуються як відкриті дані. Деякі з них також уважно стежать і повідомляють про події в цій галузі. Нещодавно випущені рейтинги ОКФ в 2018 році з найбільш і найменш «відкритих» країн отримали широке висвітлення в засобах масової інформації. Крім того, засоби масової інформації інтенсивно контролюють порушення національної безпеки, в яких дані скомпрометовані, оскільки очевидні випадки WikiLeaks і Едварда Сноудена. Цей охоплення сприяє суспільному діалогу про стандарти, необхідних для захисту інтересів окремих або національних інтересів. Багато журналістів використовують набір відкритих даних для визначення тенденцій, моделей і поведінки, які заслуговують на увагу, тенденція, відома як журналістика даних. Наприклад, вони можуть використовувати відкриті дані, щоб виділити час доби, коли відбувається велика частина дорожньо-транспортних пригод або ілюструють схеми злочинності в місті. Статті по таким темам можуть служити каталізаторами, що спонукають чиновників або приватних громадян до дій.

Визнаючи важливість відкритих даних, газети та інші джерела засобів масової інформації присвячують більше ресурсів створення інфографіки на основі наборів відкритих даних [62].

По-третє, це НГО. Завдяки доступу до інформації від декількох урядів і виборчих округів по всьому світу, НГО (включаючи університети, групи із захисту інтересів і аналітичні центри) сьогодні є одними з найбільш активних колекціонерів, розповсюджувачів і користувачів відкритих даних. Міжнародний валютний фонд, Група Світового банку та Всесвітня організація охорони здоров'я у своєму розпорядженні великі запаси інформації, яку вони поділяють з громадськістю, дозволяючи іншим аналізувати дані і створювати інструменти та продукти, аналогічні тим, які засновані на даних підприємств і урядів. З огляду на їх присутність у всьому світі і у багатьох юрисдикціях, НГО можуть грати вирішальну роль, заохочуючи розробників політики до прийняття загальних стандартів, які покращують доступність і використання відкритих даних [66].

Отже, процесі виявлення оптимізаційних напрямків трансформації державної служби в умовах Європейської інтеграції було обґрунтовано доцільність інтенсифікації впровадження Open Data в практику державної служби. Так в процесі авторського дослідження було узагальнено напрями трансформації державної служби в Україні на основі реалізації «Open data». Також виявлено економічні ефекти та напрями трансформації державної служби України на основі «Open Data. Так економічні ефекти трансформації державної служби на основі Open Data зводяться до наступних: Нові пропозиції. Відкриті дані дозволяють організаціям краще зрозуміти своїх клієнтів і контекст, і для розробки нових продуктів і послуг. Відкриті дані показують проблеми в поведінці, виборі і витратах, як громадяни і керівники можуть впливати на зміни, приймати рішення. Відкриті дані надають базу фактів для більш інформованого і об'єктивного вибору з використанням інформації, що доступні в режимі реального часу нові пропозиції. В процесі авторського дослідження запропоновано компетенції реалізації Open Data у діяльності державної служби,

що зводяться до: визначення прав доступу або використання певної конфіденційної інформації, в тому числі отриманої з медичних файлів, податкових декларацій і водійських прав; прийняття рішення про те, які дані повинні бути обов'язковими для окремих осіб і компаній для надання керівних принципів щодо збору, управління та поширенню інформації; створення стимулів для участі та дотримання зусиль по спільному використанню даних [68].

Як висновок слід підкреслити, що хоча цікавість до відкритих даних збільшується у всьому світі, країни і агентства не є в той же час відправною точкою. Деякі з них, такі як Данія, Нідерланди (які очолили рейтинг ОКФ 2018 року), Норвегію, Сполучене Королівство і Сполучені Штати, вже мають добре зарекомендовані ініціативи, які стосуються майже кожного сектора уряду. Проте в Україні наявні зовсім інші проблеми функціонування державної служби на основі Open Data. Тому незважаючи на їх нинішні можливості, системі органів державної служби України необхідно буде чітко визначити свою стратегію і цілі.

3.2. Шляхи удосконалення механізмів міждержавного співробітництва трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції

Дискусія про те, як найкраще контролювати і оцінювати ефективність трансформації державної служби в умовах Європейської інтеграції на сьогодні є досить фрагментарною проблематикою. Ця дискусія пов'язана з тим, що вимірювати, використовувати найкращі показники, чи є така структура слухною і як найкращим чином реалізувати обрану структуру. При створенні процедур оцінки ефективності державної служби важливо прояснити рівень оцінки. Це на індивідуальному рівні, рівні команди, інституціональному рівні або рівні системи? В даний час в Україні відсутня система службової атестації, яка була б відповідає Європейським стандартам.

Всебічний розгляд складного і суперечливого процесу трансформації державної служби нерозривно пов'язаний з аналізом теоретико-методологічних основ, виявленням домінуючих тенденцій і перспектив розвитку сучасного Євроінтеграційного напрямку позиціонування суспільства. У зв'язку з цим стратегія реформування державної служби визначається не тільки власною логікою її розвитку, а й станом суспільного організму в цілому і тими умовами, в яких державна служба функціонує, включаючи історично вкорінені погляди і уявлення на державну службу окремих громадян і населення в цілому. Реформування державної служби передбачає досягнення необхідного рівня згоди між громадянами та інститутами держави. Але довіра до чиновника і апарату, підтримка їх зусиль щодо забезпечення соціальної стабільності можливі лише в умовах відкритості державної служби.

В таких умовах назріла об'єктивна необхідність розробки адекватних моделей і механізмів перетворення її в відкриту систему. Перш ніж пропонувати авторські розробки щодо удосконалення механізмів трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції систематизуємо наявний інституційний механізм забезпечення співробітництва України та ЄС.

Інституційне забезпечення співробітництва України та ЄС визначено Стратегією інтеграції України до ЄС, іншими рішеннями Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (далі – УПС) передбачено створення спільних органів між Україною та ЄС – Ради та Комітету з питань співробітництва, Комітету з парламентського співробітництва. Так Верховна Рада України визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики (Конституція України). Верховною Радою України утворено Комітет з питань європейської інтеграції та Комітет у закордонних справах, визначено їх повноваження. Відповідно до Постанови Верховної Ради країни "Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання" до предметів відання Комітету належать: участь України в

міжнародних інтеграційних процесах, пов'язаних з діяльністю Європейського Союзу (ЄС); адаптація українського законодавства до законодавства Європейського Союзу (ЄС), забезпечення його відповідності зобов'язанням України у рамках Ради Європи (РЄ); оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції; державна політика у сфері європейської інтеграції; забезпечення міжпарламентських зв'язків у рамках співробітництва України з Європейським Союзом (ЄС), Західноєвропейським Союзом (ЗЄС); координація програм технічної допомоги Європейського Союзу (ЄС) Верховній Раді України та спеціальних навчальних програм; надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України з Європейським Союзом (ЄС) та його державами-членами (ратифікація, приєднання до міжнародного договору, прийняття тексту міжнародного договору), денонсація зазначених міжнародних договорів України; транскордонне та міжрегіональне співробітництво з країнами Європейського Союзу (ЄС); Також діє Українська частина Комітету з парламентського співробітництва між Україною та ЄС, яка формується з народних депутатів, що представляють різні депутатські фракції та групи у Верховній Раді України. В діючому механізмі міждержавного співробітництва трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції визначальне місце має президент України який: здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави (Конституція України); здійснює керівництво Стратегією інтеграції України до ЄС. Президент України щорічно бере участь у Саміті Україна – ЄС, який є механізмом регулярного політичного діалогу на найвищому рівні.

Наступним суб'єктом, що регламентує міждержавне співробітництво трансформації державної служби України є рада національної безпеки і оборони України, що має наступні компетенції: координує і контролює діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони (Конституція України); вносить пропозиції Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики

у сфері національної безпеки і оборони; розробляє, розглядає на своїх засіданнях, подає пропозиції Президентові України щодо проектів державних програм, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони. Наступним суб'єктом, що регламентує міждержавне співробітництво трансформації державної служби України є Кабінет Міністрів України який: забезпечує реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики держави, організовує і забезпечує провадження зовнішньоекономічної діяльності (Конституція України); забезпечує реалізацію Стратегії інтеграції України до ЄС..

Визначено окремі міністерства, які відповідно до своєї компетенції здійснюють міжвідомчу координацію процесу інтеграції України до ЄС. Провідну роль у сфері європейської інтеграції відіграють:

Міністерство закордонних справ, яке бере участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС. Представники Міністерства закордонних справ України у рамках політичного діалогу з проблематики Спільної політики безпеки і оборони (СПБО) на постійній основі беруть участь у зустрічах на рівні Україна – Трійка Політико-безпекового комітету ЄС (PSC); роботі Трійки Робочої групи з питань експортного контролю (COARM); Трійки Робочої групи з питань глобального нерозповсюдження та роззброєння (CONOP/CODUN); Трійки Робочої групи ЄС з питань ОБСЄ (OSCE). Міністерство юстиції, яке: є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС; організовує роботу з підготовки щорічного плану заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, проводить моніторинг її виконання; здійснює науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, переклад актів *acquis communautaire* українською мовою, оновлення глосарія термінів *acquis*

communautaire. Міністр юстиції України разом з Міністром внутрішніх справ України очолює українську делегацію на щорічній Міністерській зустрічі Україна – ЄС з питань юстиції, свободи та безпеки [69].

Наступним суб'єктом, що регламентує міждержавне співробітництво трансформації державної служби України є Міністерство економічного розвитку і торгівлі, яке: формує та забезпечує реалізацію державної політики з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС; забезпечує і координує в межах своїх повноважень виконання українською стороною зобов'язань за міжнародними договорами України з ЄС, бере участь у переговорах, спрямованих на розвиток договірних відносин з ЄС; бере участь у встановленому порядку у функціонуванні двосторонніх органів формату Україна – ЄС, утворених в рамках чинних міжнародних договорів, забезпечує роботу відповідних підкомітетів Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС; забезпечує взаємодію центральних органів виконавчої влади, пов'язану зі створенням зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, укладанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в економічній, секторальній сферах, а також з питань розвитку людського потенціалу, розробляє пропозиції щодо вдосконалення механізму взаємодії центральних органів виконавчої влади з інституціями ЄС; сприяє місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у налагодженні зв'язків з європейськими регіональними організаціями та їх участі в європейських регіональних програмах, залученню українських підприємств, установ та організацій до участі в галузевих програмах ЄС; забезпечує в межах своїх повноважень адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. Наступним суб'єктом, що регламентує міждержавне співробітництво трансформації державної служби України є Міністр економічного розвитку і торгівлі за посадою, який є Національним координатором з питань технічної допомоги ЄС. Він реалізує наступні напрями: бере участь у забезпеченні реалізації стратегічного курсу інтеграції України до Європейського Союзу; організовує підготовку та подання в установленому порядку пропозицій щодо удосконалення механізму взаємодії

державних органів та органів місцевого самоврядування України з інституціями Європейського Союзу в сфері одержання технічної допомоги, запровадження нових форм і програм допомоги Європейського Союзу Україні; забезпечує послідовне залучення і спрямування ресурсів технічної допомоги Європейського Союзу для досягнення цілей, визначених домовленостями між Україною та Європейським Союзом, у тому числі Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами; сприяє органам виконавчої влади в установленні та розвитку відносин з відповідними інституціями Європейського Союзу з питань залучення технічної допомоги; сприяє місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у розвитку відносин з європейськими регіональними структурами з питань залучення технічної допомоги; організовує підготовку індикативних програм технічної допомоги; забезпечує підготовку пропозицій України до щорічних програм дій, меморандумів з питань фінансування та інших документів з питань залучення технічної допомоги, а також опрацювання зазначених документів із відповідними інституціями Європейського Союзу; координує заходи з виконання програм технічної допомоги та їх окремих складових, в тому числі національної, регіональної програм, програм прикордонного співробітництва, забезпечення ядерної безпеки, малих проектів; виконує інші функції, пов'язані з одержанням та використанням технічної допомоги.

На нашу думку на відміну від існуючого механізму трансформації державної служби України запропонований механізм функціонування «Єдиного центру трансформації державної служби» дасть змогу: по-перше, гармонізувати процес трансформації державної служби, так як свідчить досвід аналізованих країн, такий тип інституцій у більшості випадків підпорядковується невеликій кількості державних органів влади (Кабінету Міністрів, Презеденту або іншим подібним органам державної влади); по-друге, вирішити ряд соціальних та економічних проблем, які пов'язані з системними проблемами в існуючій системі державної служби [76].

3.3. Інструменти імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні

В даний час Україна реалізує серія амбітних реформ, покликаних об'єднати зусилля уряду та громадянського суспільства в напрямку трансформації державної служби. Цьому сприяє розвиток інформаційного простору країни, освіти електронного уряду. Серед ключових інструментів для поліпшення роботи державної служби необхідно відзначити технології, які дозволяють використовувати інформацію у формі публічних даних. Проблема підвищення ролі електронного уряду в життєдіяльності сучасного суспільства, соціальних груп і індивіда зараз істотно актуалізувалася в силу ряду причин. Такий першою причиною виступає відбувається перехід від індустріального суспільства до інформаційного (постіндустріального) соціуму, що органічно пов'язано з динамічним розвитком і функціонуванням нових механізмів і форм здійснення на практиці політичних, громадянських та інших прав і свобод. Електронний уряд неможливо уявити без використання новітніх цифрових, інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), які дають можливість в чималому ступені підвищувати ефективність функціонування органів державної влади і прийнятих ними рішень. Перед державою стоїть важлива проблема ефективного управління суспільством в постійні зміни соціокультурних, соціо-політичних і соціоекономічних умовах, щоб домогтися соціальної стабільності і соціального порядку, соціальної безпеки та економічного зростання. Друга причина полягає в тому, що ІКТ та Інтернет значно впливають на функціонування суспільства, в тому числі і державної служби як інституції. «Інтернет і комп'ютерні мережі в цілому, - підкреслює М. Кастельс [34], - вже стали становим хребтом всіх сучасних суспільств по всьому світу». Це означає, що вся діяльність суспільства, соціальних груп і індивіда, починаючи з фінансової сфери і електронних мас-медіа і закінчуючи політикою та соціальними рухами, концентрується навколо всесвітніх мереж Інтернету. Інтернет являє собою ключову технологію інформаційної епохи, специфіка якої

полягає в тому, що вона дає можливість змінювати людську свідомість, надаючи тим самим значний вплив на розвиток економіки, політики, культури. У світлі всього цього стає зрозумілою необхідність електронного уряду (електронної держави, електронного управління), в іншому випадку традиційна держава не зможе функціонувати в умовах інформаційної епохи з її соціальними мережами. Третя причина зростання значущості функціонування електронного уряду в умовах економічної, фінансової та культурної глобалізації полягає в збереженні правлячими елітами своєї влади. Адже в самому абсолютному вигляді мета здійснюваного політичною елітою державного управління - підтримання мінімально необхідного для стійкості положення цієї пануючої еліти рівня компромісу інтересів еліти та інтересів інших верств суспільства. В умовах глобалізованої інформаційної епохи з її ІКТ та Інтернетом необхідна трансформація державних інститутів управління, яка вимагає втілення на практиці концепції електронного урядування. Саме електронний уряд дозволяє використовувати сучасні ІКТ, щоб державні структури могли задовольнити потреби суспільства на всіх рівнях - від національного до регіональних і місцевих.

Четверта причина актуалізації значущості електронного урядування - це те, що воно є новою парадигмою державного управління, та детерміновано новітнім етапом розвитку суспільства, який обумовлений виникненням і розвитком ІКТ, що сприяє змінам у всіх областях життєдіяльності суспільства і людини, трансформації способу життя. Зростання ролі інформації і адекватних їй інформаційно-комунікаційних технологій робить істотний вплив на параметри системи державного управління в цілому та державної служби зокрема.

П'ята причина актуалізації наукового аналізу значимості електронного уряду в інформаційну епоху полягає в тому, що воно дає можливість для здійснення на практиці за допомогою інформаційних механізмів політичних, громадянських і інших прав і свобод; забезпечувати індивідам участь в управлінні соціальними та політичними процесами завдяки електронній

демократії; реалізувати творчий потенціал людського капіталу, щоб сприяти соціально-економічному розвитку суспільства; вирішувати протиріччя, що виникають в діяльності соціальних груп.

Тому метою є обґрунтування інструментів імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні. Враховуючи основну складову електронного урядування - електронний уряд, в контексті обґрунтування перспективних інструментів імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні виділяють такі, що представлено на рис.3.5.

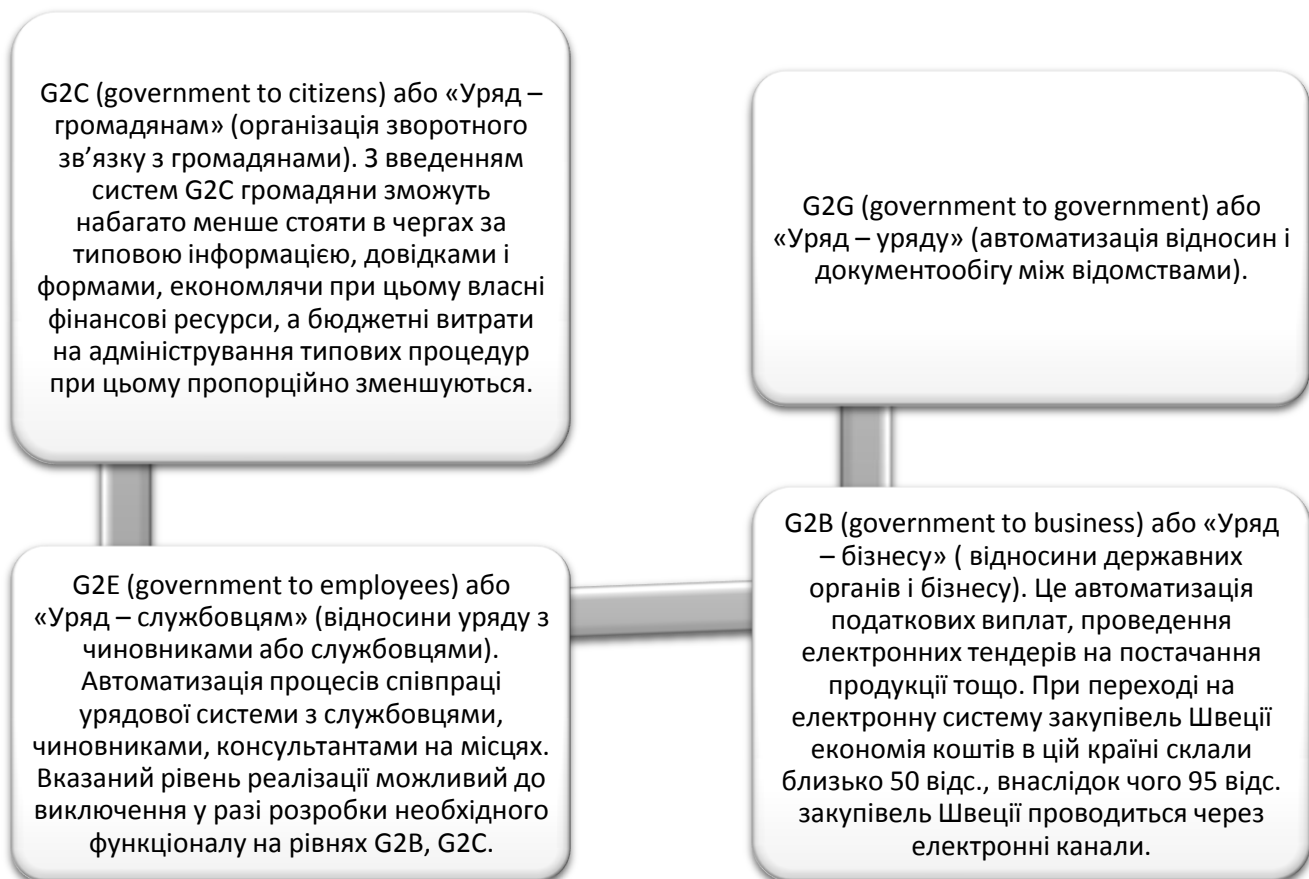


Рис.3.5. Рівні інструментів імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні

Як свідчить попередні розділи авторського дослідження повноваження державних і місцевих органів влади в Україні в даний час нечіткі. Системи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також їх відомчі підпорядкування, незбалансовані, їх взаємодія не має достатньої координації, та підпорядкування. Наявні механізми звітності неефективні в контексті прозорості. У більшості місцевих органів влади майже весь документообіг між структурними підрозділами, установами, підприємствами, організаціями та окремі громадяни покладаються на паперових документах; архівні дані страждають від дублювання. Пошук документів обходиться державі дуже дорого.

Під час надання адміністративних послуг більшість документообігу здійснюються між установами та організаціями особисто, як правило, самі заявники, проводять процес отримання послуги, що уповільнює процес документообігу. У деяких органах місцевого самоврядування, комп'ютери навіть не підключені до локальних мереж, таким чином відкрита проблема створення інформаційно-комунікаційної системи. Роботи, що проводяться окремими органами місцевого самоврядування, не мають координації та фінансування. Вищі посадові особи, як правило, приділяють недостатню увагу питанням автоматизації. Поточний стан впровадження електронного урядування та електронного документообігу може бути в цілому оцінені як недостатньо задовільні. Таким чином впровадження електронного урядування в органах місцевого самоврядування як інструменту імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні наступні проблеми: відсутність єдиних стандартів і правил, узгоджених з міжнародними, для роботи електронної системи документообігу з використанням електронних цифрових підписів, а також підтримку державних інформаційних ресурсів; часткова відсутність стратегічних документів (концепція, стратегія і програма розвитку інформаційного суспільство і електронне управління, основні закони про електронну торгівлю, електронну інформаційну систему електронного уряду та адміністративні послуги);

відсутність у національних і місцевих органів влади інтегрованої системи інформації; ресурси і інформаційне співробітництво; обмежений або неіснуючий доступ фізичних осіб і юридичних осіб до державної інформації; недосконалість функціонуючого урядового порталу і національних урядових органів, веб-сайти, які не забезпечують інтерактивну роботу або «єдину точку контакту» надання адміністративних послуг; недостатня якість і кількість наданих в електронному вигляді послуг; недостатня кваліфікація державних службовців і громадян в контексті функціональності електронного документа національних і місцевих органів влади, тобто системи циркуляції сильно обмежені; відсутня система показників (параметрів) для оцінки електронного урядування; проблеми національної системи електронного цифрового підпису; посилення недобросовісної конкуренції та спроби монополізації електронного документообігу; відсутність і неефективне використання необхідних ресурсів; відсутність точної і достовірної інформації про стан і тенденції в області електронного управління та розробки або відповідних прогнозів; постійні зміни в складі і структурі державних органів; а також відсутність необхідної підтримки з боку вищих державних чиновників.

Для успішної імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні на рівні асоціацій та міжнародних донорських організацій, необхідно виконання наступних завдань: визначити пріоритетність координації робіт по розробці технічних рішень для управління; допомагати в організації навчання персоналу органів місцевого самоврядування щодо здійснення електронного урядування та обмін досвідом між такими органами; постійно стежити за якістю веб-сайтів органів місцевого самоврядування; щорічно присуджуючи кращі інновації в цій сфері; проводити підтримку розвитку електронного урядування державними органами та донорськими організаціями.

Висновки до розділу 3

1. В процесі авторського дослідження було узагальнено напрями трансформації державної служби в Україні на основі реалізації «Open data». Також виявлено економічні ефекти та напрями трансформації державної служби України на основі «Open Data. Так, економічні ефекти трансформації державної служби на основі Open Data зводяться до наступних: Нові пропозиції. Відкриті дані дозволяють організаціям краще зрозуміти своїх клієнтів і контекст, і для розробки нових продуктів і послуг. Відкриті дані надають базу фактів для більш інформованого і об'єктивного вибору з використанням інформації, що доступні в режимі реального часу нові пропозиції.

2. Розробляючи шляхи удосконалення механізмів міждержавного співробітництва трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції, обґрунтовано, що всі країни Європейського Союзу, мають збалансовані інституційні механізми трансформації державної служби, які перш за все підпорядковані меншій кількості державних структур на відміну від українських реалій.

3. Розробляючи пропозиції щодо інструментів імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні запропоновано авторський підхід щодо, удосконалення ініціації проектів в сфері відкритого уряду. На відміну від існуючого механізму державного управління ініціацією створення ініціатив щодо відкритого уряду який є досить фрагментарний, нами пропонується сформувавши механізм який би застосувався на наступних підходах. По-перше, краудінвестинг, або акціонерний краудфандінг - альтернативний фінансовий інструмент для залучення капіталу в стартапи і підприємства малого бізнесу від широкого кола мікроінвесторів. У 2018 році ринок краудінвестинга оцінювався в \$ 400 млн, з них на США припадає приблизно 50% . Ключова відмінність краудінвестинга від краудфандінга в тому, що інвестори отримують частку в акціонерному капіталі компанії і ризик втрати вкладень. При цьому розмір можливого прибутку не було зафіксовано, як це відбувається при родинному вигляді кредитного краудфандінга - рівноправному кредитуванню (peer-to-peer lending).

ВИСНОВКИ

1. В процесі узагальнення теоретичних опрацювань та практичних положень щодо сутності державної служби як предмету теоретико-методологічного аналізу запропоновано принципи побудови системи державної служби за принципами, які базуються на положеннях країн Європейського Союзу та забезпечують гармонізацію інституційних відносин. Серед запропонованих слід виділити наступні: каталітичність державної служби. Традиційні уряди використовують свої податкові гроші, в першу чергу, щоб створити бюрократію, що забезпечують надання послуг: державні школи, системи громадського транспорту, відділи суспільного добробуту.

2. В ході систематизації теоретичних основ трансформації державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів виявлено, що новітня державна служба за змістом своїх структурних елементів трансформується у зовсім нову концепцію. А саме на зміну жорсткій адміністративній системі підпорядкування приходять партнерські відносини між державою і громадянами. Саме це визначає нові загальні сфери та інструменти державної служби. Як елемент загальної державної структури інститут держслужби виконує сполучну роль між державою і суспільством, відтворює публічно-правові відносини. Володіючи певною сукупністю соціальних норм, цей інститут стандартизує поведінку чиновників, робить його передбачуваним. Для реагування на новітні виклики як економічного, правового, адміністративного так і соціально-культурного характеру державна служба виконує внутрішні, допоміжні функції щодо чиновників. Вони спрямовані на правове, фінансове, організаційне, інформаційне забезпечення діяльності посадових осіб.

3. В процесі узагальнення інституційних передумов та факторів трансформації державної служби в контексті Європейської інтеграції виявлено, яким чином переплітаються принципи та стандарти державної служби. На основі компаративного аналізу було обґрунтовано, як стандарти і принципи характеризують загальне розуміння, яке набуло широкого поширення в Європейському просторі, в основному, за допомогою визначення концепцій

державного управління. В рамках проведеного дослідження, виявлено, що інституційні передумови трансформації державної служби в ЄС беруть свій початок від конституційних механізмів, які сягають корінням глибоко в культурні, соціальні та політичні цінності, які об'єднуються навколо основних положень демократії. Виявлено, що державна служба в ЄС є одним з основних елементом державної адміністрації; але оскільки вона є таким важливим елементом, державна адміністрація і державна служба часто розглядаються як тотожні поняття. Це призводить до трьох принципових висновків: по-перше, цінності державної служби мають обов'язкову силу; по-друге, регулювання державної служби в ЄС виходить за межі простого регулювання трудових відносин між державою і його працівниками - це стосується регулювання одного з видів державних повноважень в широкому сенсі слова. По-третє, принципи державної служби в ЄС надихають державних керівників на прийняття рішень і формують поведінку в рамках державної служби в цілому.

4. Узагальнюючи сутність та структуру трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції виявлено вплив та роль Європейських інституцій. Виявлено, що в процесі реалізації спільних програм трансформації системи державної служби Європейські інституції мають вирішальне значення, так як саме в результаті такої взаємодії за аналізований період було впроваджено в практику державної служби більше 58 проектів. Серед існуючих заходів щодо трансформації системи інституцій державної служби Європейські інституції витрачають величезні ресурси на структурну перебудову системних органів державної служби. Заходи, які були реалізовані внутрішніми силами нашої держави в рамках трансформації державної служби є не стільки недостатніми стільки недоцільними та застарілими.

5. В процесі проведення кореляційно-регресивного аналізу виявлено вплив європейської інтеграції на процеси інституціоналізації та трансформації державної служби в Україні, що виражаються в структурних перетвореннях. А саме за методологією Світового економічного форуму сформовано матриці кореляційних залежностей відносно заходів реформування державної служби

України за 2014-2016 роки та зміни рейтингів України в розділі «якість національних інституцій» отримано наступні результати, що характеризуються значним рівнем новизни. По-перше, не всі з застосованих інструментів трансформації державної служби України, мають однаковий рівень результативності. ефективним інструментом трансформації державної служби України в умовах Європейської інтеграції виявився проєкт PADOS. Кореляційні зв'язки в рамках цього інструменту виявилися найбільш чисельними. Кореляційні зв'язки понад 90 було зафіксовано в таких сферах як електронне врядування та кібер-безпека, захист даних. Наступним за рівнем ефективності є система заходів Twinning в розрізі фінансові та економічні ризики з показниками кореляції від 70 до 80% . Такий же рівень результативності має також система заходів в рамках проєкту SIGMA в таких напрямках як: прозорість державної політики та зовнішній аудит, де коефіцієнт кореляції становить 0,98%, що свідчить про значний зв'язок; судова незалежність та системи управління людськими ресурсами, де коефіцієнт кореляції становить 0,78%, що свідчить про значний зв'язок; марнотратство державних витрат та системи управління людськими ресурсами, де коефіцієнт кореляції становить 0,89%, що свідчить про значний зв'язок. Також слід підкреслити, що розрахунок матриці крос-кореляції впливу діяльності заходів НАТО Building Integrity на трансформації державної служби України за методологією Світового економічного форуму, що співробітництво даної міжнародної організації не впливає на трансформаційні процеси.

6. В процесі виявлення оптимізаційних напрямків трансформації державної служби в умовах Європейської інтеграції було обґрунтовано доцільність інтенсифікації впровадження Open Data в практику державної служби. Так в процесі авторського дослідження було узагальнено напрями трансформації державної служби в Україні на основі реалізації «Open data». Також виявлено економічні ефекти та напрями трансформації державної служби України на основі «Open Data. Хоча інтерес до відкритих даних набирає обертів у всьому світі, їх розповсюдження є асиметричним. Деякі з країн, такі як Данія,

Нідерланди (які очолили рейтинг ОКФ 2018 року), Норвегія, Сполучене Королівство і Сполучені Штати, вже мають добре зарекомендовані ініціативи, які стосуються майже кожного сектора уряду. Проте в Україні наявні зовсім інші проблеми функціонування державної служби на основі Open Data. Тому незважаючи на їх нинішні можливості, системі органів державної служби України необхідно буде чітко визначити свою стратегію і цілі.

7. Розробляючи шляхи удосконалення механізмів міждержавного співробітництва трансформації державної служби в умовах європейської інтеграції, обґрунтовано, що всі країни Європейського Союзу, мають збалансовані інституційні механізми трансформації державної служби, які перш за все підпорядковані меншій кількості державних структур на відіну від українських реалій. В українських реаліях зазначеними процесами займаються фрагментарно, а всі повноваження покладені на державні структури які дублюють один одного. Нами пропонується звузити, інституційний механізм забезпечення трансформації державної служби до трьох установ так як в існуючій схемі координація трансформаційного процесу є досить ускладненою. Головна інституція трансформації державної служби в Україні – Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. Її було утворено при Головному управлінні державної служби України постановою Кабінету Міністрів України № 485 від 14 квітня 2004 року для забезпечення інформаційно-аналітичної, експертної та організаційної підтримки розвитку державного управління, посилення інституційної спроможності державної служби в Україні та її адаптації до стандартів Європейського Союзу. Основні напрями діяльності: розроблення нового законодавства в сфері державної служби; функціональне обстеження центральних органів виконавчої влади; запровадження системи управління якістю в роботі державних органів; розвиток персоналу і спроможності кадрових служб державних органів; видання періодичних публікацій аналітичного та інформаційного характеру з метою поширення нових ідей та кращих практик у сфері державної служби і адміністративної реформи.

8. Розробляючи пропозиції щодо інструментів імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні запропоновано авторський підхід щодо, удосконалення ініціації проектів в сфері відкритого уряду. Нами пропонується сформувати механізм який би базувався на наступних підходах. По-перше, краудінвестинг, або акціонерний краудфандінг - альтернативний фінансовий інструмент для залучення капіталу в стартапи і підприємства малого бізнесу від широкого кола мікроінвесторів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративні послуги місцевих органів державної влади: монографія / А.О. Черемис, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцев, А.О. Каляєв, В.М. Ципук, О.Л. Пастух, О.В. Поляк ; за заг. ред. А.О. Черемиса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
2. Аналітичні матеріали офіційного сайту Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>.
3. Бабич В. А. Принципи функціонування Державної виконавчої служби [Електронний ресурс] / В. А. Бабич // Адвокат. - 2011. - № 11. - С. 34-37.
4. Борисенко О. П. Прийняття управлінських рішень у цільовій програмі державного фінансування: методологічний аспект [Електронний ресурс] / О. П. Борисенко // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Економіка. - 2016. - № 1. - С. 68-74.
5. Буличева Н. А. Електронне урядування у сфері надання адміністративних послуг органами державної влади [Електронний ресурс] / Н. А. Буличева, Ю. І. Пивовар // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ . - 2011. - № 2(2). - С. 28-37
6. Валевський О. Л. Державне управління як інструмент впровадження реформ в Україні [Електронний ресурс] / О. Л. Валевський, В. А. Ребкало // Аналітика і влада. - 2014. - № 6. - С. 139-144.
7. Гончарук Н. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Наталія Гончарук, Леонід Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1(5). – С. 26–32.
8. Горецька Т. О. Використання інструментів міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу як передумова ефективної модернізації державного управління в Україні [Електронний ресурс] / Т. О. Горецька // Ефективність державного управління. - 2014. - Вип. 32. - С. 346-353.
9. Деякі питання підготовки та виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу “Східне

партнерство” [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2078 від 10.11.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2078-2010-%D1%80>.

10. Джефф Хау. Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса = Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd is Driving the Future of Business. — М.: «Альпина Паблишер», 2014. — 288 с.

11. Дук А. Ю., Джамалдинова М. Д. Краудфандинг как новая форма инновации в инвестировании // Вопросы региональной экономики. — 2018. — Т. 26. — № 1. — С. 27-33.

12. Зозуля Є. В. Міжнародна діяльність органів внутрішніх справ в контексті європейської інтеграції України (історико-правові аспекти) [Електронний ресурс] / Є. В. Зозуля // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - 2015. - № 1. - С. 6-13

13. Кастельс М. Становление общества сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. — 1999. — С. 494-505.

14. Киевич А. В., Койпаш Д. А. Краудинвестинг как альтернативная модель финансирования инвестиционного проекта // Экономика и банки. — 2018. — № 1.

15. Конвенція про кіберзлочинність [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

16. Кроленко В. О. Державні цільові програми у вітчизняному механізмі правового регулювання: еволюція концепції [Електронний ресурс] / В. О. Кроленко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2013. - № 2. - С. 213-220.

17. Куйбіда В. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В.С. Куйбіда. — К. : МАУП, — 2004. — 432 с.

18. Лазор О. Інститут публічної служби в Республіці Італія / О.Д. Лазор, І.П. Шелепницька // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика. : матеріали міжнар. наук.-

практ. конференції (22 березня 2007 р.) : у 2 ч. / за наук. ред. канд. фіз.-мат. наук., доцента П.І. Шевчука. – Л. : ЛРІДУ НАДУ. – 2007. – Ч. 1 – С. 253–258.

19. Липовська Н. Система імперативів у державній службі в період соціально-економічних трансформацій / Наталя Липовська // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2006. – № 2(24). – С. 190–200.

20. Ліпенцев А. Формування ринку управлінських (адміністративних, громадських) послуг як сегменту загальнонаціонального економічного ринку / А. Ліпенцев, О. Поляк // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Л. : ЛРІДУ НАДУ. – 2004. – № 5. – С. 181–189.

21. Лозовська Л. І. Механізми взаємодії місцевого самоврядування країн Європейського Союзу з наднаціональними структурами [Електронний ресурс] / Л. І. Лозовська. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/26_NII_2009/Gosupravlenie/52135.doc.htm.

22. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., доповн. і виправл. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. Служби. – 2005. – 254 с.

23. Манохин В. М. Конституционные основы советского административного права / В. М. Манохин. – Саратов : Изд. Саратов. ун-та. – 1983. – 217 с.

24. Махина С. Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории “децентрализация” в современном демократическом государстве / С. Н. Махина // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 27–30.

25. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности “Юриспруденция” / А.С. Прудников, Л.А. Ларина, М.В. Максютин и др.; под ред. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ–ДАНА: Закон и право. – 2007. – 271 с.

26. Місцеве самоврядування у Швеції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/data/>

27. Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ist.ospua.info/index.php?m=modeltext>

28. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. / П. Моргос // Економічний часопис – XXI. – 2016. – № 5–10.

29. Мунтян В. В. Державні цільові програми як інструмент фінансування молодіжної політики в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Мунтян // Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. - 2018. - Вип. 6(2). - С. 127-131.

30. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. М. Нікончук // Право і безпека. – 2011. – № 5 (42). – С. 30–34

31. Новак-Каляєва Л. М. Інноваційні підходи до управління як імперативи децентралізації системи влади в Україні / Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 16. – 310 с. – С.32 – 56

32. Нові шляхи розв'язання регіональних проблем у країнах центральної та східної Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.logincee.org/remote_libraryitem/8283?lang=mk

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

34. Опанасюк, Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи : монографія / Г.С. Опанасюк. – К. : УАДУ, 2019. – 284 с.

35. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. А. Колодій]. – К. : Ай Бі. – 2012. – 684 с.

36. Офіційний веб-сайт Twinning [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://twinning.com.ua>.
37. Офіційний сайт Європейсько го союзу “Europe”. Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community. URL. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html
38. Пендюра М. М. Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій // Дипломна магістерська робота на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Київ—2006. — 2005.
39. Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=74&c=1749>
40. Перспективи вдосконалення системи територіальної організації влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2007/7-8/200711.html>. — Назва з екрану.
41. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Пилипишин. — Режим доступу: <http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvrpcdu.pdf>
42. Піляєв І.С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі: Монографія / І. С. Піляєв. — К.: Юрид. кн. — 2013. — 436 с.
43. Плевак С. М. Трансформація системи державного управління республіки Польща / С. М. Плевак. — К.: Вид-во НАДУ. — 2008. — С.77.
44. Плющ Р. М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: Монографія / Р. М. Плющ. — К.: Вид-во НАДУ, 2016, 106 с.
45. Порівняльні аспекти здійснення місцевого самоврядування як досвід, корисний для України. Проблеми відносин між центральними, регіональними і місцевими органами влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/965-63a-a5-visnyk>.

46. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика : [навч. посіб.] / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2018. – 663 с.
47. Прилуцька М. О. Поняття "державна служба" в історико-правовому аспекті / М. О. Прилуцька // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2014. - № 1. - С. 149-155.
48. Пузанова Т. А. Поняття та значення принципів державної служби / Т. А. Пузанова // Право і Безпека. - 2009. - № 5. - С. 53-56.
49. Савченко, Б. Зміна пріоритетів у реформуванні державної служби як передумова успішної інтеграції України до ЄС / Б. Савченко, О. Будко // Актуаль. пробл. держ. упр. : зб. наук. прац. : – Х. : Магістр. – 2015. – № 3. – С.291–296.
50. Саймон, Г. Адміністративна поведінка: Дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г.А. Саймон : [пер. з англ.]. – К. : АртЕк, 2011. – 392 с.
51. Сахаров О. В. Цільові комплексні програми як засіб державного управління агропромисловим виробництвом [Електронний ресурс] / О. В. Сахаров // Інвестиції: практика та досвід. - 2010. - № 4. - С. 71-73.
52. Серьогін С. Взаємодія держави й суспільства та роль державного управління в цьому процесі: синергетичний підхід / Сергій Серьогін, Ірина Макарова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Магістр, 2007. – Вип.1 (16). – С. 11–17.
53. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / С.М. Серьогін, І.В. Письменний, І.І. Хожило, Н.А. Липовська, В.В. Баштанник, І.І. Шпітун, С.І. Соколовський, В.В. Лола, Р.І. Сарик, О.С. Петренко, Н.Г. Додон, І.В. Макарова ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 194 с. – Авторські С. 156–163.
54. Сичова В. Стан законодавчого забезпечення політичної опозиції та державного управління в Україні / Вікторія Сичова // Вісник НАДУ. – К. : НАДУ, 2006. – №2. – С. 360–368.

55. Сіцінський, А. Державна служба і державна бюрократія управління / Анатолій Сіцінський // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. : зб. наук. пр. : – Хмельницький, 2004. – Вип. 1–2 (9–10). – С. 317–323.
56. Скакальський О. М. Державні цільові екологічні програми: сутність та шляхи формування на регіональному рівні [Електронний ресурс] / О. М. Скакальський // Аспекти публічного управління. - 2015. - № 7-8. - С. 85-93
57. Скрипник О. А. Структурно-функціональна перебудова як інструмент удосконалення системи державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні [Електронний ресурс] / О. А. Скрипник // Держава та регіони. Сер. : Державне управління. - 2013. - № 1. - С. 179-182.
58. Сурмін, Ю. Концептуально-методологічні підходи осмислення сутності й тенденцій розвитку державної служби / Юрій Сурмін // Теорія та практика державного управління. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр. – 2007. – Вип.1(16). – С. 354–363.
59. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування / С. Телешун // Право України. – 2001. – №6. – С. 28–31.
60. Тенденції та перспективи європейської інтеграції України : державно-управлінські виміри : монографія / В.В. Корженко, Н.М. Мельтюхова, Г.С. Одинцова [та ін.] ; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. – Х. : Магістр, 2007. – 268 с.
61. Тертичко, В. Системний підхід як підґрунття аналізу державної політики / В. Тертичко // Вісн. НАДУ. – К. : НАДУ. – 2005. – №1. – С. 78–85.
62. Токовенко В. Системний підхід у методології дослідження сутності державного управління в сучасному суспільстві / Валерія Токовенко // Вісн. НАДУ. – К. : НАДУ. – 2005. – № 5. – С. 86–93.
63. Трайтлі В. Ю. Державні цільові програми як об'єкт аудиту ефективності [Електронний ресурс] / В. Ю. Трайтлі // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. - 2016. - № 1. - С. 203–207.

64. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. – Л. : Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.
65. Файоль А. Общее и промышленное управление : [пер. с англ.]. – М. : Контроллинг, 1992. – 112 с.
66. Федець А. Сучасні моделі державної служби / Андрій Федець, Андрій Ліпенцев / Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 235–253.
67. Хаджирадева С. Професіоналізація державної служби як науково-практична проблема / Світлана Хаджирадева // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип.4(24). – С.53 – 57.
68. Харитонов О. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О.І. Харитонов, Є.О. Харитонов. – Х. : Одісей, 2002. – 592 с.
69. Хауснер Й. Публичная администрация / Й. Хауснер. – Варшава : ПВН, 2005. – 184 с.
70. Хачатурян Х. Сутність та напрями інноваційного розвитку державної служби в Україні / Х.В. Хачатурян // Менеджер. – 2006. – № 1(35). – С. 16–21.
71. Цветков В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні : політико-правові детермінанти : монографія / В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко. – К. : Ін Юре, 2003, – 496 с.
72. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/derzhavni-zakupivli-tsentru/ricnij-plan-zakupivel-2018/itemlist/user/658-supermario?start=110>
73. Цуркан М. І. Щодо визначення поняття та змісту проходження державної служби [Електронний ресурс] / М. І. Цуркан // Право і Безпека. - 2008. - Т. 7, № 2. - С. 98-102.