

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний Університет «Одеська юридична академія»
Кафедра історії держави і права

Серія: Навчально-методичні рекомендації

Н. В. Єфремова, К. М. Вітман

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ТА КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Навчально-методичні рекомендації
до вивчення дисципліни**

для підготовки здобувачів вищої освіти ступеня «магістр»
за спеціальністю Д 4 «Публічне управління та адміністрування»,
галузь знань Д «Бізнес, адміністрування та право»
Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів
Національного університету «Одеська юридична академія»



Одеса
«Юридична література»
2026

Навчально-методичні рекомендації до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» складено для здобувачів вищої освіти ступеня «магістр» за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань D «Бізнес, адміністрування та право» Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів Національного університету «Одеська юридична академія» для удосконалення навчального процесу.

Видання містить навчальні матеріали, плани практичних занять, список рекомендованих джерел, пояснення щодо змісту самостійної роботи та індивідуальних наукових завдань здобувачів та одного додатку до вивчення зазначеної дисципліни. Навчально-методичні рекомендації стануть у нагоді всім, хто цікавиться Історією державної служби в Україні та країнах ЄС.

Автори:

Єфремова Наталія Володимирівна — кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права Національного університету «Одеська юридична академія»,
ORCID ID: 0000–0003–0497–2619;

Вітман Костянтин Миколайович — доктор політичних наук, професор, директор Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів Національного університету «Одеська юридична академія»,
ORCID ID: 0000–0003–3586–9614

Рецензенти:

Микола Михайлович Іжа — доктор політичних наук, професор, директор Інституту публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка»;

Катерина Миколаївна Рудой — докторка юридичних наук, академік Академії АПН, професорка кафедри державно-правових дисциплін Міжнародного університету

Рекомендовано до друку рішенням навчально-методичної ради Національного університету «Одеська юридична академія» (протокол № 3 від 6 лютого 2026 р.)

© Єфремова Н. В., Вітман К. М., 2026

© Оформлення ПП «Юридична література», 2026

11 грудня 2024 р. в Україні відбулась презентація Концепції та Аналітичної записки «Державна служба в Україні та напрями її реформування й розвитку». У матеріалах презентації було зазначено: «Інститут державної служби України потребує посилення спроможності для відповіді на сучасні виклики. Захист інтересів Української Держави та її громадян, інтенсивна євроінтеграція, завдання відновлення країни вимагають проведення ефективного реформування державного апарату. Актуальний Моніторинговий звіт SIGMA щодо відповідності України принципам OECD/SIGMA у сфері «Державної служби та управління людськими ресурсами» свідчить про помітний регрес порівняно з попередніми роками. Це підтверджують і висновки Європейської комісії, представлені 30 жовтня 2024 року у Звіті щодо прогресу України в межах Пакету розширення Європейського Союзу 2024 року. Зокрема в розділі «Реформа публічної адміністрації» (Кластер 1 «Основи процесу приєднання») вказано на виклики, які потребують термінового вирішення»¹.

Враховуючи наведене, доцільно зазначити, що подальший розвиток державної служби України в сучасних умовах характеризується адаптацією до викликів воєнного стану, цифрової трансформації та потреби у підвищенні професіоналізму і доброчесності. Саме це є передумовою формування влади нової якості: стійкої до викликів часу, відповідальної та ефективної. Ключова проблема демократизації державної влади висуває на порядок денний спроможність та вміння державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування налагодити широкомасштабний діалог у системі «державна — громадянин». Звідси — стратегічне значення державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади, здатного ефективно працювати в умовах формування правової демократичної держави та розбудови громадянського суспільства.

30 грудня 2025 року Міжвідомча робоча група, що забезпечує переговорний процес щодо вступу України до Європейського Союзу та адаптацію національного законодавства до права ЄС, під головуванням Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроат-

¹ Державна служба в Україні та напрями її реформування й розвитку. URL : <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/DERZHAVNA-SLUZHBA-tom1-2012.pdf>

лантичної інтеграції Тараса Качки, на попередньому рівні схвалила проєкт Національної програми адаптації законодавства України до права ЄС (*acquis* ЄС). Програма виступає комплексним стратегічним документом, який формує цілісну модель виконання Україною всіх зобов'язань у межах переговорів про членство в ЄС та процесу гармонізації національного законодавства з правом Європейського Союзу. Вона трансформує результати скринінгу у структурований загальнодержавний план дій, забезпечуючи логічну послідовність та системність подальших кроків. У цьому контексті вже на початку 2026 року Національне агентство України з питань державної служби затвердило нову Методику проведення класифікації посад державної служби, яка була затверджена відповідним наказом № 164—25, але окремі питання реформування сьогодні потребують значного доопрацювання.

Державна служба є спеціально організованою професійною діяльністю громадян з реалізації конституційних цілей, завдань і функцій держави. Але до сьогодні точиться дискусія навколо змістовного наповнення терміна «державна служба». Це пов'язано з тим, що вказане поняття досить близьке до інших, таких як «державне управління», «публічне управління», «публічна служба», «публічна адміністрація», до того ж змістовний характер цих понять дозволяє побачити їх взаємозв'язок, взаємодоповнення в сенсі реалізації. Однак формування нової генерації управлінців має здійснюватися не лише на основі запозичення та переосмислення кращого світового досвіду, а насамперед на засадах українського державотворення. Адже кожна національна система державного управління та державної служби — унікальна завдяки історичним особливостям і національним традиціям.

Отже, враховуючи те, що історична пам'ять є основною складовою мислення нації, державної ідеї, ми вважаємо, що запропонована дисципліна здатна покращити набуття загальних компетентностей та навичок соціальної комунікації (*Soft Skills*) для майбутніх державних службовців України.

ІНФОРМАЦІЙНИЙ ОБСЯГ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»

1.1. Анотація

Предметом дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» є вивчення Інституту державної служби як виду публічної служби, особливостей та етапів її становлення в Україні та країнах-членах ЄС на різних історичних етапах.

Метою дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів Європейського Союзу» є формування у здобувачів вищої освіти необхідного базису спеціальних знань про визначальні факти, явища, процеси, закономірності і тенденції у розвитку державної служби країн-членів ЄС та України. Володіння матеріалами цієї дисципліни допоможе сформуванню у здобувачів вищої освіти як майбутніх висококваліфікованих фахівців необхідний базис спеціальних знань про визначальні факти, явища, процеси, закономірності і тенденції у розвитку державної служби України та країн-членів ЄС. Інформація такого роду також впливає на формування у держслужбовців широкого загальнокультурного світогляду, професійної правосвідомості та правової культури, сприяє виховуванню у них патріотизму та поваги до Батьківщини, а також сприяє всебічному і глибокому усвідомленню ними цінності незалежності Української Держави та її місця в історії Європи.

Призначення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів Європейського Союзу» полягає не лише в тому, щоб задовольнити пізнавальні потреби здобувачів, а й у вихованні у них духу національної свідомості та розуміння цінності правових надбань Європи в області державотворення та державного управління.

Форми вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів Європейського Союзу» включають аудиторні заняття та самостійну роботу здобувача. Аудиторні заняття — лекції, практичні заняття. Самостійна робота — вивчення рекомендованих програмою джерел і літератури, підготовка конспекту.

У результаті вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів Європейського Союзу» здобувач вищої освіти має володіти:

- здатністю до абстрактного мислення, аналізу та синтезу, спираючись на історико-правовий досвід з минулого українського державотворення;
- здатністю удосконалювати й розвивати професійний, інтелектуальний і культурний рівень;
- здатністю приймати обґрунтовані рішення та використовувати сучасні комунікаційні технології;
- здатністю налагоджувати соціальну взаємодію, співробітництво, попереджати та розв'язувати конфлікти;
- здатністю визначати показники сталого розвитку на вищому, центральному, регіональному, місцевому та організаційному рівнях;
- здатністю здійснювати професійну діяльність з урахуванням потреб забезпечення національної безпеки України;
- здатністю здійснювати наукову та дослідницьку діяльність у сфері публічного управління та адміністрування;
- здатністю приймати обґрунтовані управлінські рішення з урахуванням питань європейської та євроатлантичної інтеграції;
- здатністю проводити порівняльно-правовий аналіз органів державної служби України та країн-членів Європейського Союзу;
- здатністю використовувати знання з історії державної служби України та країн-членів Європейського Союзу з метою запобігання помилок, притаманних попереднім етапам в історії;
- здатністю, застосовуючи історико-правовий досвід європейської правничої культури та державотворчої практики, формувати власні думки та висловлювати їх в усній і письмовій формі, чітко, послідовно, логічно, із застосуванням широкого арсеналу професійної лексики державною та іноземною мовами.

Спираючись на отримані інформаційні матеріали, здобувач вищої освіти буде спроможним:

- більш об'єктивно оцінювати події та інформацію та приймати обґрунтовані рішення, спираючись на історико-правовий досвід української та закордонної правничої та управлінської культури;
- демонструвати високий рівень громадянської свідомості, об'єктивного мислення і правової культури, сформований на підставі історичного та державотворчого досвіду українського народу та народів країн ЄС;

- демонструвати розуміння важливості дотримання норм професійної етики й антикорупційного законодавства у майбутній діяльності;

- розробляти обґрунтовані управлінські рішення з урахуванням питань європейської та євроатлантичної інтеграції, враховувати цілі, наявні законодавчі, часові та ресурсні обмеження, оцінювати політичні, соціальні, економічні та екологічні наслідки варіантів рішень.

Згідно з навчальним планом, крім лекційного курсу з дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», також передбачено проведення практичних занять. Їх мета — виробити у здобувачів уміння самостійно вивчати питання історії розвитку та діяльності органів державної служби на території України та ЄС, аналізувати законодавчі акти, формувати базис спеціальних знань про закономірності і тенденції у розвитку державної служби України та країн-членів ЄС. Готуючись до практичного заняття, здобувач вчиться обґрунтовувати і формулювати свої думки, набуває навичок публічних виступів і ведення дискусії, виявляє свої знання та вчиться їх відстоювати.

Для підготовки до практичного заняття здобувачам пропонуються тема, план практичного заняття, методичні вказівки та список необхідної літератури. Особливу увагу в процесі вивчення дисципліни привертають різноманітні джерела права та інструкції, які регулювали організацію та діяльність органів державної служби у минулому та встановлювали вимоги до державних службовців.

1.2. Оцінювання успішності та технології викладання

Комплексна діагностика результатів навчальної діяльності студентів — це теоретично обґрунтована та практично апробована педагогічна система встановлення основних ознак, які характеризують сформовані в процесі навчання компетентності здобувача — майбутнього фахівця.

Згідно з підпунктом 6.7 Положення про організацію освітнього процесу в Національному університеті «Одеська юридична академія» 2024 р. «Результати навчання здобувачів вищої освіти щодо опанування навчальної дисципліни оцінюються за чотирибальною 100-бальною шкалою та шкалою ECTS. Загальне оцінювання засвоєння здобувачами вищої освіти навчального матеріалу з кожної дисципліни здійснюється за результатами проміжного і підсумкового контролю ... Поточ-

ний контроль знань здобувачів освіти оцінюється за чотирибальною шкалою («2», «3», «4», «5»), з обов'язковим переведенням при підсумковому контролі оцінок в бали за допомогою шкали закладу вищої освіти до національної шкали та шкали ECTS. Для отримання підсумкової оцінки здобувачу освіти необхідно мати не менше 1/2 оцінок від загальної кількості практичних занять та поточних контрольних заходів. Для переведу підсумкової оцінки у 100-бальну шкалу оцінювання знань середньоарифметична підсумкова оцінка множиться на коефіцієнт 20. Якщо протягом вивчення навчальної дисципліни здобувач освіти, який складає екзамен, набрав не менше ніж 1/2 від загальної кількості оцінок суму балів 90 та більше за шкалою оцінювання ECTS, то він має право отримати оцінку за набраними балами А/Відмінно без складання підсумкового контролю. Здобувач освіти, який складає залік та набрав суму балів 60 та більше за шкалою оцінювання ECTS, отримує оцінку за набраними балами без складання підсумкового контролю. Якщо здобувач освіти бажає покращити оцінку, отриману як середньоарифметичну результатів поточного контролю, то він може скласти залік. Здобувач освіти, який набрав менше ніж 1/2 від загальної кількості оцінок на практичних/лабораторних заняттях та поточних контрольних заходах та/або менше ніж 60 балів (для залікової дисципліни) та менше ніж 90 балів (для екзаменаційної дисципліни) складає залік/екзамен відповідно в обов'язковому порядку»¹.

Шкала оцінювання		
Позначення рангу за ECTS-рейтингом	Діапазон балів 100-бальної шкали, що відповідає рангу за ECTS-рейтингом	Значення балу, чотирибальної шкали, що відповідає рангу (рангам) ECTS-рейтингу
A	90–100	Відмінно (5)
B	82–89	Добре (4)
C	75–81	Добре (4-)
D	67–74	Задовільно (3)
E	60–66	Задовільно (достатньо) (3-)
Fx	35–59	Незадовільно з можливістю повторного складання (2)
F	1–34	Незадовільно з обов'язковим повторним курсом

¹ Положення про організацію освітнього процесу в Національному університеті «Одеська юридична академія»: URL: <https://onua.edu.ua/ua/doc-education-ukr/7844-polozhennya-pro-organizatsiyu->

Бали за виконання індивідуальних завдань виставляють до журналу обліку відвідування занять здобувачами та їх успішності окремою графою. Результати цієї роботи враховуються під час виставлення підсумкових оцінок¹.

Метою комплексної діагностики знань здобувачів є: розвиток системи компетентностей майбутнього фахівця; виявлення, перевірка і оцінка рівня здобутих знань, сформованих умінь і навичок; порівняння фактичних результатів навчально-пізнавальної діяльності із запланованими, наперед установленими стандартами; стимулювання цілеспрямованої систематичної, інтенсивної роботи здобувачів; підвищення об'єктивності оцінювання; одержання своєчасної інформації про стан засвоєння змісту програми на всіх етапах навчання; залучення здобувача до всіх форм навчального процесу.

Під час оцінювання враховуються такі критерії:

- характеристики відповіді: елементарна, фрагментарна, повна, логічна, доказова, обґрунтована, творча;
- якість знань: правильність, повнота, осмисленість, глибина, системність, узагальненість;
- рівень володіння розумовими операціями: вміння аналізувати, синтезувати, порівнювати, абстрагувати, узагальнювати, робити висновки;
- досвід творчої діяльності: вміння виявляти проблеми, формулювати гіпотези, розв'язувати проблеми.

1.3. Застосування сучасних технологій викладання та навчання

Важливо зазначити, що в сучасних умовах e-learning виступає не лише технологічним інструментом, а й соціально-педагогічним феноменом, що вимагає переосмислення традиційних підходів до організації навчального процесу. Підготовка фахівців освітньо-наукового ступеня «магістр» за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань D «Бізнес, адміністрування та право» здійснюється шляхом ефективного поєднання традиційних методик навчання та сучасних педагогічних технологій, таких як інформацій-

¹ Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах, затверджене наказом Міністерства освіти України від 02.06.1993 № 161. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

но-комунікаційне навчання, навчання із залученням інтерактивних методик, навчання за технологію тренінгу. Найчастіше використовуються інтерактивні технології та вітагенне навчання, засноване на актуалізації життєвого досвіду особистості, її інтелектуально-психологічного потенціалу в освітніх цілях.

Враховуючи особливості викладання в умовах збройного конфлікту в Україні, значно зросла потреба у застосуванні електронних видань навчальної літератури. Такі видання відрізняються від інших варіантів навчальних видань тим, що передбачають дещо іншу організацію навчального матеріалу, наявність інтерфейсу, гіпертексту, мультимедіа тощо. До переваг електронних видань можна віднести: — компактність зберігання інформації в пам'яті комп'ютера чи на дискеті; — гіпертекстові можливості, мобільність, тиражованість; — зручність у пересиланні електронною поштою.

У Національному університеті «ОЮА» це — автоматизована навчальна система, яка поєднує в собі дидактичні, методичні та інформаційно-довідкові матеріали з навчальної дисципліни, а також програмне забезпечення, яке можна комплексно використовувати здобувачами для самостійного одержання та контролю знань.

Цифрові освітні технології дозволяють зробити процес підготовки майбутніх фахівців мобільним і забезпечують безперервність процесу навчання. Так, наприклад, низка програм дозволяє проводити заняття та навчання в режимі онлайн, що забезпечує гнучкість навчального процесу, у тому числі і «на ходу», використовуючи смартфони та планшети. Це дозволяє не тільки подолати відстань між викладачем та здобувачем, а і зручно поєднувати навчальний процес з роботою студентів-заочників, отримувати додаткову інформацію для виконання самостійної роботи, відпрацьовувати пропущені заняття, отримувати консультації тощо. Отже використання записів занять, цифрових бібліотек та інтерактивних презентацій сприяє покращенню засвоєння знань здобувачів, навіть за умов їхньої відсутності на занятті у режимі реального часу.

Викладачі кафедри історії держави і права забезпечують подання матеріалів навчальної дисципліни із застосуванням освітньої платформи Moodle (Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment) з доступом до мережі Інтернет (<http://moodle.onua.edu.ua/>). Ця безкоштовна відкрита (Open Source) система, яку в Європі використовують 2/3 закладів вищої освіти, є модульним об'єктно орієнтованим навчальним середовищем. Також Moodle

часто називають системою управління навчанням, віртуальним навчальним середовищем або просто платформою для навчання, яка надає викладачам і учням досить розвинутий набір інструментів для комп'ютеризованого навчання.

Застосування такого комплексного підходу створює умови для більш досконалого оволодіння здобувачами матеріалами навчальної дисципліни та інформаційними технологіями. Також він сприяє формуванню творчої особистості здобувача вищої освіти, розвиває його вміння критично мислити тощо.

2. НАВЧАЛЬНИЙ ПЛАН ДИСЦИПЛІНИ «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»

	Курс магістратури	Семестр	Лекції	Практичні заняття	Всього ауд. год.	Самостійна робота год.	Всього годин	Форма контролю
Денна форма навчання	1	1	16 год.	18 год.	28 год.	56 год.	3 кр. / 90 год.	залік
Заочна форма навчання	1	1	6 год.	8 год.	8 год.	76 год.	3 кр. / 90 год.	залік

2.1. ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН ДИСЦИПЛІНИ «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»

№	Теми занять	Загальна кількість год.		Кільк. лекц. год.		Кільк. пр. год.		Кільк. сам. год.	
		д/ф	з/ф	д/ф	з/ф	д/ф	з/ф	д/ф	з/ф
1	Предмет дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», її завдання та методи дослідження	6	6	2	2	2	2	2	2
2	Історія виникнення та особливості розвитку державної служби в Україні (XI — початку XX ст.); внесок Павла Скоропадського у формування державної служби Української Держави	10	12	2	2	2	2	6	8
3	Становлення, розвиток, сучасні тенденції парламентаризму та його вплив на формування інституту державної служби в Європі в умовах боротьби з корупцією	10	10	2	—	2	2	6	8
4	Державна служба як вид публічної служби: поняття, особливості та етапи її становлення в країнах Східної Європи	10	8	2	—	2	—	6	8
5	Моделі державної служби в країнах Західної Європи, історія їх формування та діяльності	10	12	2	2	2	2	6	8
6	Поняття «публічний службовець» та «державний службовець» та формування європейських принципів і стандартів державного управління і регулювання трудової діяльності державних службовців	10	8	2	—	2	—	6	8
7	Генезис органів місцевого самоврядування та права людини: до побудови локальної системи охорони і захисту в розумінні міжнародної спільноти держав	6	8	—	—	—	—	6	8

№	Теми занять	За- галь- на кільк. год		Кільк. лекц. год		Кільк. пр. год		Кільк. сам. год	
		д/ф	з/ф	д/ф	з/ф	д/ф	з/ф	д/ф	з/ф
8	Реформування державної служби в незалежній Україні: його етапи та особливості впровадження європейських принципів публічного управління в Україні; Правове регулювання запобігання корупції в органах державної влади	10	8	2	—	2	—	6	8
9	Захист прав людини у публічному управлінні України та країн-членів ЄС: до історії питання та особливості захисту прав державних службовців в умовах дії правового режиму воєнного стану	8	10	—	—	2	—	6	10
10	Історія формування культури державної служби в країнах-членах ЄС і в Україні та роль освіти у підвищенні загального рівня культури державного службовця в Україні	10	8	2	—	2	—	6	8
	РАЗОМ	90	90	16	6	18	8	56	76

3. ЗМІСТ ЛЕКЦІЙНОГО КУРСУ «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»

Лекція 1

Предмет дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», її завдання та методи дослідження

До лекції включені такі питання: поняття предмету дисципліни та її завдання; поняттєво-термінологічний апарат історико-правового дослідження об'єктів дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»; методи і принципи пізнання історико-правових та політологічних явищ; історіографія дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»; зв'язок курсу з іншими дисциплінами.

Лекція 2

Історія виникнення та особливості розвитку державної служби в Україні (XI — початку XX ст.); внесок Павла Скоропадського у формування державної служби Української Держави

До лекції включені такі питання: визначення поняття «періодизація» в історії державної служби України з наведенням короткого опису періодів; проблема періодизації державної служби на українських теренах; виникнення державної служби на українських теренах доби Середньовіччя; органи влади та управління в Україні-Гетьманщині; впровадження триступеневої системи управління в Україні-Гетьманщині: причини та загальна характеристика; інституціоналізація правового статусу службовців в Україні-Гетьманщині; започаткування організації державної служби в УНР доби УЦР; особливості організації державної служби в Українській Державі за П. Скоропадського та її нормативно-правове забезпечення; правоохоронні органи Української Держави, права та обов'язки державних службовців.

Лекція 3

Становлення, розвиток, сучасні тенденції парламентаризму та його вплив на формування інституту державної служби в Європі в умовах боротьби з корупцією

До лекції включені такі питання: визначення поняття парламентаризму та його витоків на території Європи; зародження ідей парламентаризму та їх запровадження в Україні на різних етапах історичного розвитку; пояснення взаємозв'язку явища парламентаризму з конституціоналізмом; аналіз особливостей та перспектив сучасного парламентаризму в Україні; сутність та системні характеристики парламентаризму; генеза парламентаризму в Європі; витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні; виклики та перспективи парламентаризму в сучасному державному управлінні; політична корупція як одна з проблем сучасного парламентаризму; Роль Європейського Парламенту в забезпеченні стабільності в Європі.

Лекція 4

Державна служба як вид публічної служби: поняття, особливості та етапи її становлення в країнах Східної Європи

До лекції включені такі питання: визначення поняття «публічна служба» та її види в Україні, а також завдання та функції публічної служби; питання моделювання публічної служби в країнах Європи; становлення і розвиток державної служби в країнах Східної Європи: в Польщі, Литві, Латвії та Естонії; реформи інституту державної служби в країнах Східної Європи: їх особливості та завдання.

Лекція 5

Моделі державної служби в країнах Західної Європи, історія їх формування та діяльності

До лекції включені такі питання: розвиток наукової думки про просторову організацію публічної влади та моделі організації регіональної влади; визначення дефініції «державна служба» в країнах Західної Європи; до історії моделювання публічної служби в країнах Західної

Європи та їх найбільш характерні риси; класифікація моделей державної служби; системи підготовки кадрів для державної служби у країнах Західної Європи; роль фахової підготовки кандидатів на зайняття державних посад; питання про формування гендерної рівності в контексті розвитку людських ресурсів в публічному управлінні

Лекція 6

Поняття «публічний службовець» та «державний службовець» та формування європейських принципів і стандартів державного управління і регулювання трудової діяльності державних службовців

До лекції включені такі питання: тлумачення термінів «публічний службовець» та «державний службовець» в Європі; генеза публічного управління у країнах Європи; основні європейські принципи та стандарти державного управління; умови доступу та відбір кандидатів до публічної служби; методика проведення класифікації посад державної служби України; особливості впровадження європейських принципів публічного управління в Україні; шляхи удосконалення процесу впровадження європейських принципів публічного управління в Україні.

Лекція 7

Реформування державної служби в незалежній Україні: його етапи та особливості впровадження європейських принципів публічного управління в Україні; Правове регулювання запобігання корупції в органах державної влади

До лекції включені такі питання: етапи становлення державної служби незалежної України у період з 1993 до 2011 року; прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 року як наступний крок у реформуванні державної служби України; особливості впровадження європейських принципів публічного управління в Україні; боротьба з корупцією як важливе завдання у реформуванні державної служби в Україні; правове регулювання запобігання корупції в органах державної влади; цифровізація як пріоритетний напрямок реформування державної служби в Україні.

Лекція 8

Історія формування культури державної служби в країнах-членах ЄС і в Україні та роль освіти у підвищенні загального рівня культури державного службовця в Україні

До лекції включені такі питання: визначення термінології до теми; організаційна культура як об'єкт управлінської діяльності у сфері державної служби; культура державної служби в Україні: проблеми формування та розвитку; професійна культура державного службовця як фактор розвитку системи державної служби України; організаційна культура як об'єкт управлінської діяльності у сфері державної служби та її історичні типи; порівняльний аналіз культури державної служби в Україні та Європейському Союзі; вдосконалення культури державної служби як важлива складова успішного розвитку країни; професійна етика державного службовця: специфіка і проблематика; роль освіти у підвищенні загального рівня культури державного службовця в Україні.

4. ВСТУПНА ТЕМА ЛЕКЦІЯ № 1

Предмет дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», її завдання та методи дослідження

ПЛАН

1. Поняття предмету дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» та її завдання.
2. Категоріально-понятійний апарат для дослідження історії державної служби України та країн-членів ЄС.
3. Методи і принципи пізнання історико-державних явищ.
4. Історіографія дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС».
5. Зв'язок дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» з іншими дисциплінами.

Еволюція розвитку державного управління та державної служби в Україні має надзвичайно складний характер, обумовлений постійними змінами політичного життя. Історія України характеризується періодами поневірянь народу, поневолення держави аж до заборони її самобутності. Попри це, помітний слід в історії залишила когорта самовідданих громадських і державних діячів. Наше минуле багате на здобутки, що слугують зразками справжнього державного будівництва. У нас є українська управлінська традиція, якою варто пишатися¹.

Утворення державної служби на засадах професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, відкритості та підзвітності громадянам є сьогодні пріоритетним завданням в Україні. Саме це є передумовою формування влади нової якості: прозорої, відповідальної, ефективної. Ключова проблема демократизації державної влади висуває на порядок денний спроможність та вміння державних

¹ Історія державної служби в Україні : у 5 т. / Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1 / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]. К., 2009. С. 5.

службовців і посадових осіб місцевого самоврядування налагодити широкомасштабний діалог у системі «держава — громадянин». Звідси — стратегічне значення державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади, здатного ефективно працювати в умовах формування правової демократичної держави та розбудови громадянського суспільства.

Формування нової генерації управлінців має здійснюватися не лише на основі запозичення та переосмислення кращого світового досвіду, а насамперед на засадах українського державотворення. Адже кожна національна система державного управління та державної служби — унікальна завдяки історичним особливостям і національним традиціям. Саме тому у вищих навчальних закладах України, де готують майбутніх спеціалістів за спеціальністю D 4 «Публічне управління та адміністрування», рекомендують звернути увагу на вітчизняний історико-правовий досвід з цього питання.

У Національному університеті «Одеська юридична академія» це завдання покликане виконувати така дисципліна як «Історія державної служби України та країн-членів ЄС».

Предметом дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» є вивчення інституту державної служби як виду публічної служби, особливостей та етапів її становлення в Україні та країнах-членах ЄС на різних історичних етапах.

Метою дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» є формування у здобувачів вищої освіти, як майбутніх висококваліфікованих фахівців, необхідного базису спеціальних знань про визначальні факти, явища, процеси, закономірності і тенденції у розвитку державної служби в країнах Європи з урахуванням конкретного історичного періоду, а також у створенні широкого загальнокультурного світогляду, професійної правосвідомості та правової культури майбутнього державного службовця, у вихованні в нього патріотизму та поваги до Батьківщини.

Призначення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» полягає не лише в тому, щоб задовольнити пізнавальні потреби здобувачів, але й виховати у них дух національної свідомості та розуміння цінності правових надбань минулих поколінь в області державотворення та державного управління, щоб дозволити їм здійснювати вільне порівняння з прикладами інших держав, різних епох.

Тож одним з головних завдань цієї дисципліни є формування у здобувачів вищої освіти опорних та системних знань в сфері генезису

інституту державної служби в Європі з давніх часів до сьогодення та навчити їх толерантно ставитися до осіб, що мають інші культурні чи гендерно-вікові особливості, та сприяти недопущенню конфліктних ситуацій.

У результаті вивчення дисципліни здобувач вищої освіти повинен вміти:

- правильно тлумачити процес розвитку державної служби в Україні та країнах-членах ЄС;
- проводити порівняльно-правовий аналіз органів державної служби України та країн-членів ЄС;
- використовувати знання з «Історії державної служби України та країн-членів ЄС» в сучасних умовах з метою запобігання помилок з попередніх етапів в історії українського державотворення;
- усвідомлювати сервісне призначення держави та її органів, органів місцевого самоврядування, спрямоване на служіння інтересам людини і громадянина;
- спираючись на історико-правовий досвід європейської правничої культури та державотворчої практики, формулювати власні думки та висловлювати їх в усній і письмовій формі, чітко, послідовно, логічно, із застосуванням широкого арсеналу професійної лексики державною та іноземною мовами.

Спираючись на отримані інформаційні матеріали, здобувач вищої освіти буде спроможним:

- більш об'єктивно оцінювати й аналізувати конкретні правові ситуації та приймати обґрунтовані рішення, спираючись на історико-правовий досвід європейської правничої культури;
- об'єктивно й обґрунтовано аналізувати основні засади державної політики з метою глибокого розуміння специфіки діяльності профільного органу та власних посадових обов'язків;
- демонструвати високий рівень громадянської свідомості, об'єктивного мислення і правової культури, сформований на підставі володіння історичним досвідом українського державотворення та країн-членів ЄС;
- демонструвати розуміння важливості дотримання норм професійної етики й антикорупційного законодавства у майбутній діяльності;
- поширювати фундаментальні цінності основних галузей публічно-правового спрямування, усвідомлюючи їхню цінність в історії українського та європейського державотворення.

Як і будь-яка інша навчальна дисципліна, «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» виконує певні функції, які ха-

рактизують її теоретичне і практичне значення для підготовки майбутніх фахівців. Серед них можна вказати низку таких загальних функцій:

- **пізнавальна функція**, яка зводиться до пізнання історії виникнення та розвитку державної служби у контексті створення Української Держави на різних етапах її існування;
- **прогностична функція**, яка виражається у визначенні тенденцій та перспектив розвитку державної служби України;
- **виховна функція**, яка полягає в формуванні національної свідомості, поваги до України та досягнень її громадян у розвитку державних органів влади та органів самоврядування, а також сприяє вихованню патріотизму та відданості Батьківщині. Також нагадаємо, що історія державотворчих процесів в Україні безумовно впливає на формування світогляду громадянина та майбутнього державного службовця. Вивчення минулого дозволяє людині мислити історичними категоріями та розуміти перспективні напрямки розвитку держави та суспільства;
- **практично-прикладна функція** дисципліни полягає в накопиченні здобувачем теоретичного матеріалу та практичного досвіду з історії державної служби України та країн-членів ЄС для формування власних уявлень про її виникнення, недосконалість та завдання реформування в Україні сьогодні;
- **інформативна функція** дисципліни виконує передачу, трансляцію до особи здобувача накопичених знань з історії становлення та особливостей розвитку державної служби в Європі як за «вертикаллю» (від попередніх поколінь до нових), так і за «горизонталлю» — знайомство з існуючими суперечливими науковими підходами, концепціями, колізіями у чинному законодавстві тощо.

2. Категоріально-понятійний апарат для дослідження історії державної служби України та країн-членів ЄС

Як явище державна служба має багатовікову історію свого розвитку. Добре відомо, що держава з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя¹. Причини, що викликали до життя державу, покладені і в основу виникнення державної служби. Передусім

державна служба виникла через об'єктивну необхідність для політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції. Для цього належало із загальної маси населення виділити спеціальну групу.

На думку дослідника О. Ю. Оболенського: «...держава з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя. Тому причини, що викликали до життя державу, лежать і в основі виникнення державної служби. Отже, фактично, державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності політичній владі мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції. Для цього належало із загальної маси населення виділити групу осіб, підготувати їх до професійної діяльності, поставити в особливо привілейоване становище і зробити надійним знаряддям здійснення державної політики.

Відносно розвинена державна служба виникає на такій стадії розвитку державності, коли відбувається істотний поділ праці між владою й апаратом управління, між особами, що обіймають політичні посади, і тими, хто виконує свої обов'язки в системі державної служби на професійній основі. Влада, що представлена політичною елітою, бере на себе функцію вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, апарат управління, а чиновники — функцію реалізації цієї політики. Отже, за таких обставин, державна служба виступає як особливий вид праці, що є результатом її поділу»¹.

Враховуючи наведені факти, сучасні фахівці традиційно зазначають, що «Державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом із державою як властива їй складова... Причини, що викликали до життя державу, покладені і в основу виникнення державної служби»².

Служба та публічна служба: поняття та особливості

У законодавстві окремих зарубіжних країн публічною вважається служба:

- а) в управлінському державному апараті;
- б) в органах місцевого самоврядування;
- в) у державних установах і підприємствах.

¹ Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2006. С. 40.

² Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 9. URL: academy.gov.ua ' library_nadu ' Pidruchniky_NADU

Історично для України більш характерними були поняття «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», тоді як термін «публічна служба» з'явився відносно недавно і часто отожднюється із державною цивільною службою, а також зі службою в апараті органів прокуратури, діяльністю органів внутрішніх справ та військових формувань та з діяльністю з надання публічних послуг населенню.

На сьогоднішній день в Кодексі адміністративного судочинства України існує законодавче закріплення терміна «публічна служба»¹, але багато вчених не погоджуються з ним, апелюючи тим, що законодавець вніс дуже багато елементів до цього поняття. Так відповідно до ст. 4, п. 17, 1 розділу КАСУ *публічна служба визначена як* — «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування»².

Термін «служба» має своє тлумачення. Наприклад, М. С. Серьогін пропонує його як: «...вид суспільно корисної діяльності людини, як соціальний інститут і як система соціальних державних органів, а також як професійна діяльність певної групи осіб тощо. У найбільш загальному вигляді служба — це професійна діяльність визначеної групи осіб (службовців) щодо організації виконання та практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних інституцій»³.

Термін «публічний» походить від латинського Publicus — «громадський» та означає відкритий, громадський, гласний. Оскільки служба — один з різновидів суспільно-політичної діяльності в суспільстві, вона носить публічний характер. Відповідно вона повинна бути доступна будь-якому громадянину згідно зі встановленим законодавством країни.

Однак потрібно погодитися з думкою науковців про те, що наведене в КАСУ формулювання навряд чи можна вважати визначенням поняття «публічна служба», оскільки воно тільки передбачає перелік

тих видів служби, які належать до публічної служби, а не її завдання та основні риси, як це має бути⁴. Зважаючи на новизну, у вітчизняній науці існують різні підходи до розуміння цього поняття.

Так, наприклад, коментуючи визначення публічної служби, дослідниця Н. О. Рунова зазначає: «...державна служба є складовою публічної служби поряд із муніципальною службою через наявність ряду єдиних в аспекті правового регулювання положень щодо принципів, ознак, завдань і функцій, складових статусу службовців, єдності заasad у виконанні кадрової політики вказаних різновидів служби»². Але для пояснення терміна «публічна служба» в літературі є різні підходи. Спробуємо виділити три з них.

Перший — «широкий» підхід до тлумачення публічної служби, прихильником якого є професор О. В. Петришин, що відносить до публічної служби державну, муніципальну та службу у недержавних організаціях³. Але віднесення недержавних адміністрацій до публічної служби викликає певну спірність, адже чим тоді відрізняються службовці державного сектора за своїм правовим статусом від осіб, що займаються приватною діяльністю?

На думку професора В. Малиновського, зазначене розуміння публічної служби є занадто широким і таким, що нівелює межу між приватним та публічним сектором, відносячи до останнього працівників недержавного сектора, які не реалізують функцій держави чи місцевого самоврядування й не перебувають із державою в публічно-правових відносинах⁴.

Публічну службу у широкому розумінні вчена Л. Р. Біла-Тіунова класифікує як: «1) політична служба. Основним завданням цієї служби є визначення та реалізація державної політики у всіх сферах суспільного життя держави; 2) державна служба. Цей вид служби представляє собою комплекс правових норм, які регулюють відносини, що складаються в ході організації державної служби, статусу державних службовців, процедур його реалізації, а також механізму

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. С. 147.

² Рунова Н. О. Державна служба як різновид публічної державної служби в Україні: проблеми і інституціоналізації. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 245. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_2_34

³ Малиновський В. Я. Концептуалізація поняття «публічна служба». *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2020. № 2. С. 147.

⁴ Там само. С. 147.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35—36, 37. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>

² Там само. Розділ 1, Глава 1, ст. 4, п. 17. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>

³ Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. 2-ге вид. Дніпро : ГРАНІ, 2019. С. 13.

проходження держаної служби; 3) суддівська служба. Цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії — професійних суддів при здійсненні ними правосуддя — і характеризується: а) зайняттям суддею державної посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних службовців, так і державних службовців; б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходженням суддівської служби; в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону; г) пожиттєвим статусом судді; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету; 4) муніципальна служба»¹. На відміну від вищезазначених видів публічної служби, цей вид не пов'язаний з державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень (окрім делегованих).

Другий — «вузький» підхід, цим поняттям визначає службу в органах місцевого самоврядування та лише в апаратах органів усіх гілок влади, що охоплюється поняттям державної служби без судової й законодавчої діяльності. Публічна служба розуміється як професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Прихильники цього підходу відносять до публічної служби також і професійну, не політичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо. О. Лазор та І. Шелепницька визначають публічну службу як професійну діяльність публічних службовців органів й установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання чинного законодавства та нормативно-правових актів², але цей підхід обмежує коло посад, які належать до публічної служби, передусім політичних, а також діяльність суддів і прокурорів.

Третій — «помірований» підхід, на думку В. Я. Малиновського, є найбільш логічним, а його прихильники «відносять до публічної служби всі види служби в державних органах та органах місцевого самоврядування, а також інших органах, що реалізують функції держави або місцевого самоврядування»³. У цьому зв'язку заслуговує на увагу слушне зауваження В. Авер'янова та О. Андрійко про те, що публічно-правовий статус мають не всі працівники органів виконавчої влади й

виконавчих органів місцевого самоврядування. Тому поняття публічної служби можна обмежити службою лише тих працівників, котрі безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації¹.

З метою внесення більшої визначеності у 2015 році було прийнято Закон України № 889 «Про державну службу» (вступив у силу 1 травня 2016 р.), у статті 1 наводиться таке визначення поняття: **«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 проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством»².

Сучасні дослідники традиційно розглядають державну службу в трьох аспектах — соціальному, політичному і правовому. Тобто соціальне розуміння державної служби характеризується призначенням державної служби в житті суспільства; політично державна служба займається формуванням державної влади, а юридично — державна служба має правовими методами регулювати статус державних службовців.

Доцільно також зазначити, що у публічній службі можна виділити такі ознаки: 1) виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого, відповідно до норм чинного

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Вказаний твір. С. 142–243.

² Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування: монографія. Київ: Дакор, 2008. С. 121.

³ Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. С. 45.

¹ Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8 (38). С. 53–54.

² Про державну службу: Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Стаття 1.

законодавства про державну службу й службу в органах місцевого самоврядування, є акт призначення на посаду чи результат виборів; 2) постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень; 3) обіймання публічної посади в органі публічної влади; 4) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою та забезпечених правом інтересів¹.

У законодавстві сучасної України існують чітко визначені принципи державної служби. Так, згідно зі статтею 4 Закону України «Про державну службу» зазначено: «1. Державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів:

1) верховенства права — забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності — обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму — компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму — відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності — спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від перевагування приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності — раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби — заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості — недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій,

¹ Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 271–272.

демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості — відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності — призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів»¹.

Велике значення для розуміння явища державної служби має також поняття «**Державний службовець**». Відповідно до статті 2 Закону України «Про державну службу»: «Державний службовець — це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) ... одержує заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби»².

Традиційно вважається, що державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом із державою як властива їй складова. Однак наукова дискусія у вітчизняному дискурсі щодо інтерпретації поняття державної служби триває понад 20 років. Навіть зважаючи на доволі велику кількість спеціальної науково-юридичної літератури, у якій розглядаються загальні проблеми теорії державного управління, історичного розвитку системи державної служби, сучасного стану і тенденцій розвитку державної служби в окремих країнах, а також конкретні проблеми порядку проходження державної служби, її законодавчого, кадрового, матеріально-технічного забезпечення, юридичної відповідальності державних службовців та ін., ми не можемо не звертати увагу на те, що як у зарубіжній, так і у вітчизняній юридичній науці існують різні концепції державної служби, відмінні методологічні підходи до визначення її сутності та змісту.

Перші наукові дослідження державного управління в країнах посткомуністичного простору виявили кризу в цій сфері не лише як

¹ Про державну службу: Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Стаття 4.

² Там само.

теоретичної дисципліни, а і як практичної та освітньої галузі. Донині точиться постійна полеміка навколо змістовного наповнення терміна «державна служба». Це пов'язано з тим, що вказане поняття досить близьке до інших, таких як «державне управління», «публічне управління», «публічна служба», «публічна адміністрація», до того ж змістовний характер цих понять дозволяє побачити їх взаємозв'язок, взаємодоповнення в сенсі реалізації.

Слід погодитись з думкою професора С. М. Серьогіна, який зазначив, що: «...жоден із них не вичерпує іншого. Тому визначення сутності державної служби доцільно починати зі встановлення смислового значення служби в загальному розумінні. Загальна теоретична увага до проблематики державної служби, яка далася взнаки наприкінці 80-х і до кінця 90-х рр. XX ст., характерна для адміністративно-правових досліджень майже у всіх без винятку країнах. Адже кінець XX ст. ознаменувався своєрідною хвилею адміністративних реформ, яка пройшла як у Європі (включаючи її східну частину), так і у країнах Північної та Південної Америки. При цьому, як доводять Д. Бостон та Д. Мартін, перед теорією державного управління, наукою адміністративного права та іншими дисциплінами, які так чи інакше пов'язані з проблемами функціонування та діяльності системи державної служби, постали класичні теоретичні питання, які здавалися вже давно вирішеними»¹.

Серед питань, які і сьогодні потребують на уточнення у цьому напрямку, Д. Бостон і Д. Мартін виділили такі:

- а) в чому полягає обов'язок державних службовців;
- б) перед ким і за що державні службовці повинні нести відповідальність;
- в) чим слід виміряти ефективність державної служби;
- г) яким має бути оптимальний баланс між централізацією і децентралізацією в системі державного управління та організації державної служби;
- д) як провести межу між адміністративною і політичною діяльністю і чи потрібно взагалі це робити².

І сьогодні поняття державної служби, так само як і питання її теоретичного аналізу, посідають одне з центральних місць як у науці

адміністративного права, так і в теорії державного управління. Це є цілком зрозумілим і природним, оскільки державна служба фактично представляє державу, яка оцінюється значною мірою саме через інститут державної служби.

Державна служба — одна з багатьох професій, яка вимагає професійних навичок, умінь та знань, переконань, спеціальної освіти. Досліджуючи це явище з теоретичного боку, Сергій Михайлович робить цілком логічний висновок: «Державна служба є однією зі складових такого фундаментального поняття, як державна влада, а державні службовці завжди були окремою суспільною корпорацією осіб, наближених до влади. Але за класичними принципами корпорації з метою її збереження та захисту вона має бути певним способом закритою від зовнішнього впливу на її внутрішній стан, що досить довгі часи вдавалося досягати, у тому числі використовуючи владний ресурс. У результаті державна влада залишалася недосяжною для глибокого аналізу і дослідження, краще навіть сказати, до інформації про неї не допускалися дослідники, які намагалися дійти до джерел, механізмів, засобів влади. Зокрема протягом багатьох віків навіть не порушувалося питання щодо законності, легітимності державної влади та її носіїв, а проголошувалося і навіть стверджувалося її неземне походження.

За своєю суттю державна влада — одне з ключових, масштабних, багатогранних і визначальних явищ у житті людського суспільства. А державна служба як форма, механізм і засіб реалізації державою владних функцій у своїй гносеологічній основі поєднує велику кількість сфер і галузей знання так, що державно-службова проблематика не вичерпується лише політологією, правознавством, соціологією або філософією влади»¹.

Історія державної служби завжди демонструє нам той факт, що влада здійснюється через систему людських відносин, де громадянин і чиновник під час реального спілкування можуть бути в різних правових, соціальних, економічних та політичних станах. Отже для створення соціальної та правової держави велику роль слід відвести питанню гармонізації відносин між державною владою та суспільством, що має стати пріоритетним. Також існує думка, що: «У динаміці свого розвитку державна служба має стати запорукою входження українського суспільства у світове співтовариство, побудови

¹ Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Кадрова політика та публічна служба*. 2013. № 1 (1), вересень. С. 59–60.

² Brewer G. D. *Politicians, Bureaucrats and the Consultant*. N. Y. : Basic Books, 1973. P. 7–8.

¹ Серьогін С. М. Вказаний твір. С. 64.

своєї ідентичності як повноправної європейської і світової держави. Саме на це має бути зорієнтована діяльність усього управлінського апарату країни, її кадрова політика, спрямована на збереження в умовах глобалізаційних та інтеграційних світових тенденцій власної державності, створення умов стабільності і розвитку власного суспільства»¹.

Досить важливим для розуміння матеріалів дисципліни Історія державної служби України та країн-членів ЄС є також визначення поняття органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні.

Органи державної влади в Україні — це ланка (елемент) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділений при цьому владними повноваженнями. Поняття «орган державної влади», «державний орган» та «орган держави» в сучасній літературі та законодавстві України здебільшого вживаються як синоніми. Органи державної влади у сукупності утворюють певну систему. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України).

У системі органів державної влади є такі, що не належать до законодавчої, виконавчої та судової влади. Так, наприклад, Президент України є главою держави, займає особливе місце і «виходить» за межі традиційної концепції поділу державної влади². Органами державної влади є Національний банк України, Центральна виборча комісія, органи прокуратури та ін.

Вони здійснюють цілі та функції державного управління за допомогою управлінської діяльності — специфічного виду праці людей, що вимагає адекватної професійної підготовки і реалізації у відповідних прийомах, способах, формах, методах і т. ін.

У свою чергу, згідно з Законом України «Про державну службу» система управління державною службою складається з таких елементів:

«1. Система управління державною службою включає:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

¹ Сербогін С. М. Вказаний твір. С. 64.

² Конституція України : наук.-практ. комент. / О. Ф. Андрійко та ін. ; редкол. : В. Я. Тацій (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і доповн. Харків : Право, 2011. С. 696.

3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;

4) керівників державної служби;

5) служби управління персоналом...

Стаття 13. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби

1. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах...

3. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби:

1) забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

2) розробляє проекти нормативно-правових актів з питань державної служби;

3) видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби;

4) здійснює контроль за додержанням визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу;

5) забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;

6) організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону;

7) формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів;

8) сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів...

11) проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог цього Закону;

12) вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій «Б» і «В»;

13) забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів...

15) надає методичну допомогу службам управління персоналом у державних органах;

16) проводить моніторинг вакантних посад державної служби категорії «А» та ініціює перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади;

17) веде облік державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих, які після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду;

17⁻¹) забезпечує та здійснює розвиток, впровадження і технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у сфері, що належить до його компетенції;

17⁻²) організовує централізоване проведення оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

17⁻³) здійснює адміністрування Єдиного порталу вакансій державної служби;

18) розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подає їх Кабінету Міністрів України для затвердження¹.

3. Методи і принципи пізнання історико-державних явищ

Сучасна вітчизняна історична наука базується на діалектико-матеріалістичному методі. Цей метод розглядає суспільний розвиток як природно-історичний процес, який визначається об'єктивними закономірностями, але на нього впливає і суб'єктивний фактор через діяльність мас, класів, політичних партій, вождів, лідерів. Існують і

¹ Про державну службу: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Стаття 12–13.

конкретно-наукові, прикладні методи історичних досліджень: структурно-функціональний аналіз, моделювання, порівняльний, системний, статистичний, математичний тощо¹.

Тут слід звернути увагу на те, що питання про методологію, методику і методи наукового дослідження, незважаючи на його удавану одномірність, є дуже проблематичним і дискусійним. При всій розмаїтості існуючих щодо цього у науці визначень тривалий період панувало консолідуюче уявлення, що методологія — це сукупність організаційних форм, технічних прийомів і способів дослідження. У цьому розумінні найбільш часто під методологією малося на увазі вчення про методи дослідження. Деякі вчені вважають, що таке визначення є занадто спрощеним, визначають останню в такий спосіб: «Методологія — це система таких важливих аспектів світогляду й теорії, які у своїй сукупності складають дослідницькі принципи науки»². Отже методологія синтезує теоретичні основи найбільш доцільних і ефективних загальнонаукових методів дослідження і полегшує вченим їхній вибір.

Існують також наукові принципи вивчення історичних фактів. **Принцип — це основне правило**, що виникає у результаті суб'єктивно обдуманого досвіду людей. Назвемо декілька основних наукових принципів³.

Принцип історизму вимагає розгляду всіх історичних фактів, явищ і подій у відповідності до конкретно-історичних обставин, в їх взаємозв'язку і взаємообумовленості⁴. Характеризуючи зміст цього принципу, І. В. Музика зазначає: «Принцип історизму надає можливість наукового передбачення в пізнавальній та практичній діяльності, зокрема виявлення закономірностей суспільного розвитку. Застосування цього принципу вимагає залучення значного фактологічного матеріалу і надає можливість вивчати об'єкт у широкому історичному контексті, розкривати механізми і закономірності історичного процесу, показувати, як під впливом певних умов

¹ Історія Одеської школи права: навчально-методичний посібник для студентів І курсу НУ «Одеська юридична академія» / М. Р. Аракелян, О. В. Горяга, Н. В. Єфремова та ін. Одеса : Фенікс, 2015. С. 32.

² Петряев К. Д. Питання методології історичної науки. К. : Вища школа, 1976. С. 10.

³ Методика та організація наукових досліджень : навч. посіб. / С. Е. Важинський, Т. І. Шербак. Суми: СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2016. С. 36.

⁴ Кормич Л. І., Богацький В. В. Історія України від найдавніших часів до XXI століття. Х. : Одисей, 2001. URL: politics.ellib.org.ua

і факторів суспільного розвитку відбувається перевтілення одного якісного стану суспільства в інший. Часова характеристика, як одна з найважливіших якостей принципу історизму, не вичерпує його сутності, оскільки важливо не лише порівняти характеристики станів суспільства в різні часи, а й виявити умови й внутрішні джерела розвитку, а також розкрити закономірності та перспективи історичного процесу¹. Будь-яке історичне явище треба вивчати в розвитку: як воно виникло, які етапи в своєму розвитку пройшло, чим в кінцевому рахунку стало.

У вивченні явищ з історико-правової науки традиційно використовують цілу низку загальних і спеціальних методів дослідження. Їхню сукупність можна розділити на чотири великі групи:

1) *загальні* методи (діють і застосовуються у всіх галузях науки і на всіх етапах дослідження);

2) *загальнонаукові* — тобто методи, що застосовуються у всіх науках;

3) *міждисциплінарні* — тобто методи, що використовуються в декількох галузях науки;

4) *спеціальні* (специфічні) — тобто власне юридичні й історико-правові методи².

Здійснивши подібну класифікацію, слід відзначити, що такий розподіл методів наукового дослідження завжди виступав до певної міри умовним, тому що в ході свого розвитку один науковий метод може бути у різні періоди віднесений як до однієї, так і до іншої категорії. Разом з тим усі зазначені методи наукового пізнання виступають взаємозалежними. У підсумку їхнього застосування має бути виявлена система доведених і перевірених практикою положень, що адекватно відображає важливі відносини об'єктивного світу і виконує функції пояснення і прогнозування.

Метод у найзагальнішому значенні — це певний спосіб дослідження певного об'єкта, явища. Фактично метод — це сукупність або система засобів досягнення певної мети, практичної або пізнавальної³. Близькою до методу за своїм значенням є категорія «методика» — су-

купність, послідовність, порядок використання різних прийомів та методів у дослідженні.

Це своєрідний тактичний план, що визначає спосіб і послідовність рішення конкретного наукового чи практичного завдання. Визначаючи значення методу пізнання, англійський філософ Френсіс Бекон порівнював його з ліхтарем, який освітлює мандрівникові шлях у темряві¹. В об'єктивній реальності не існує готових методів пізнання. Але було б невірним вважати метод суб'єктивним за його природою. Вибір методу передусім обумовлюється природою об'єкта дослідження та завданням дослідника.

На думку професора Ю. М. Оборотова: «...проблема плюралізму в різноманітті його іпостасей, претензій і принципів уже в другій половині XX століття виявилася однією з найбільш обговорюваних у філософії, науці і культурі. Характерні дві позиції при аналізі поняття плюралізм. Перша — пов'язана з визнанням однієї реальності і багатьох спроб її пізнання; друга — відрізняється постулюванням множинності світів, онтологічного різноманіття «начал» світу»². Тут важливо зауважити, що, стверджуючи можливість використання різних підходів, методів і засобів, плюралізм не гарантує встановлення істини, а лише встановлює свободу її пошуку³. Визнання плюралізму як принципу реалізації дослідницького пошуку не тільки дозволяє вийти до нових парадигм правового і державного розвитку, але і дає можливість оновити формаційний підхід, який став вже традиційним у вітчизняній юриспруденції.

Розкриваючи багатство різних методів і технологій у порівнянні з монізмом, плюралізм породжує сумніви в нашій здатності створити цілісну, а не фрагментарну картину світу. Тут ілюзорними стають спроби виходу до світової правової культури, визначення права для всіх часів і народів, формування світової культури та ін.

Отже, цивілізаційний підхід, на думку Ю. М. Оборотова: «...дозволяє визнати природним розмаїття правових культур і державних інститутів як мозаїку світу, що розвивається, зберегти власну унікальність, використовувати досягнення різних цивілізацій, вести з ними культурний діалог, знаходити спільні правові рішення й орга-

¹ Музика І. В. Принцип історизму у царині досліджень вітчизняної соціології права кінця XIX — початку XX століття. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 239.

² Історія Одеської школи права : навч.-метод. посібник / М. Р. Аракелян, О. В. Гогряга, Н. В. Єфремова [та ін.]; НУ «ОЮА». Одеса : Фенікс, 2015. С. 33.

³ Добронравова І. С. Філософські засади ідеалів та норм наукового дослідження / КНУ ім. Т. Г. Шевченка. URL: <http://www.philsci.univ.kiev.ua/UKR/courses/asp/lecphil-dobr-2.htm>

¹ Данильян О. Г. Філософія: підручник / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. Харків : Право, 2010. С. 48.

² Селиванов В. До призначення розроблення концепції розвитку вітчизняної юридичної науки. *Право України*. 2001. № 7. С. 127, 129.

³ Там само. С. 130, 133.

нізаційні засоби їх здійснення при взаємодії з іншими правовими системами і державами. Діалог, що розгорнувся між цивілізаціями і культурами, виводить до формування парадигми партнерських відносин, заснованої на прагненні досягти взаєморозуміння, компромісу у формуванні «загальної мови», згоди думок і дій із протилежною стороною»¹.

Навіть у XXI столітті не існує єдиного переліку усіх методів пізнання явищ у науці, бо він постійно збагачується і доповнюється новими варіантам, але удосконалення методології визначається не тільки потребами сучасної юридичної практики. Воно пов'язане також з інтелектуальними інвестиціями у формі залучення до новітніх технологій досліджень.

4. Історіографія дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»

В історичному контексті державна служба тривалий час ототожнювалася з особою правителя та його оточенням, що відображено в працях філософів стародавнього світу — Конфуція, Платона, Арістотеля, Цицерона; у середні віки — Т. Аквінського, М. Лютера, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Дж. Локка, Б. Спінози, Ф. Бекона; у період Реформації, Відродження та буржуазних революцій — Ш. Монтеск'є, Ж. Руссо, І. Канта, Г. Гегеля та ін.

У новітні часи державну службу починають трактувати як бюрократію — інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах проводиться воля держави, що представлено в теорії М. Вебера про устрій суспільства. Але вивчення історії організації та діяльності інституту державної служби як самостійної дисципліни є порівняно новою сферою наукових пошуків для більшості країн посткомуністичного простору, у тому числі й України. Така ситуація зумовлена історичним контекстом існування нашої країни².

Важливими віхами у вивченні державної служби стали дослідження, здійснені М. Вебером, В. Вільсоном та Ф. Гудноу (єдиний ієрархічно побудований керівний центр із модернізації людської цивілізації і досягнення нею добробуту), Т. Парсонсом (властивість системи, пов'язана з досягненнями її загальних цілей), Г. Саймоном (неформальна організація), П. Блау, М. Крозьє (гуманізація організації),

Д. Валдо та В. Остромом («чутлива» адміністрація), М. Фуко, Е. Гідденсом (елемент комунікації сучасного суспільства), К. Марксом (організм-паразит), Х. Мюнстербергом, М. Фоллетом (теорія людських відносин), Дж. Ст. Мілем, Г. Моска (технократичний менеджмент). Власні парадигми організації державної влади пропонували також І. Бентам, К. Ясперс та ін.

У 2007 р. вийшло перше комплексне видання, присвячене аналізу публічної служби, за редакцією В. П. Тимощука, А. М. Школика¹. У роботі розглядаються теоретичні питання щодо поняття публічної служби, її видів, принципів та практичні аспекти реформування публічної служби в Україні, зокрема проблеми чіткого розмежування політичних та службових посад, організації управління системою державної служби, вступу на службу, службової кар'єри, припинення служби тощо. Важливою частиною видання є також вибірка перекладених українською мовою законів зарубіжних країн про публічну службу та рекомендації Ради Європи.

Важливе місце в розробці теорії публічної служби займає колективна монографія: «Публічна служба: системна парадигма», підготовлена науковцями Дніпропетровського регіонального інституту державного управління², у якій обґрунтовано теоретичні засади та визначено системні характеристики публічної служби, узагальнено підходи до її модернізації в контексті реформування державного управління.

Але комплексних досліджень історії державної служби України та країн-членів ЄС сьогодні бракує. Це не означає, що вивченням історії державної служби взагалі не займалися. Майже будь-яке дослідження державотворчих процесів чи розвитку системи державного управління органічно включає в себе ціле коло проблем, пов'язаних із функціонуванням інституту державної служби. Тож логічним уявляється звернутися до матеріалів з історії держави і права, де вчені доволі чітко подають характеристику організації та діяльності органів державної служби як України, так і зарубіжних країн.

Важливим кроком у вивченні історичних форм державного устрою України, традицій управлінської діяльності та української адміністрації стала наукова тема «Історія державної служби в Україні», що

¹ Оборотов Ю. М. Філософія права і методологія юриспруденції. *Проблеми філософії права*. 2003. Т. 1. С. 41–43.

² Сербогін С. М. Названий твір. С. 59.

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

² Публічна служба: системна парадигма / С. М. Сербогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Сербогіна. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. 263 с.

з вересня 2008 року досліджувалась Інститутом історії України НАН України на замовлення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу при Головному управлінні державної служби України.

Результатом ґрунтовного опрацювання важливих матеріалів стали «Нариси історії державної служби в Україні», презентовані широкому колу зацікавлених власною історією наприкінці 2008 року. Зібрані воедино відомості щодо організації державного управління в Україні за весь період існування державності, починаючи від Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Війська Запорозького, УНР, Української Держави, управління на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій, королівської Румунії, державного управління УРСР і державної служби в незалежній Україні здобули схвальні відгуки та визнання серед науковців, державних службовців, громадськості.

Справжній прорив у розвитку Історії державної служби України було здійснено колективом науковців, об'єднаних єдиним проектом, мета якого реалізувалась у виданні п'ятитомника «Історія державної служби в Україні» у складі двотомної монографії і тритомного збірника документів, завершує розпочате у рамках науково-дослідної роботи дослідження власної історії і є спробою інтегрувати та впорядкувати історичні свідчення з історії зародження, розвитку та вдосконалення інституту державної служби на українських теренах протягом двох тисячоліть.

До складу авторського колективу цього проекту увійшли: О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський, П. П. Гай-Нижник, О. І. Галенко, В. М. Горобець, А. О. Гурбик, Г. Г. Єфіменко, В. В. Іваненко, М. Ф. Котляр, Г. Г. Кривчик, С. В. Кульчицький (керівник авторського колективу), О. Є. Лисенко, І. Г. Патер, Т. С. Першина, Р. Я. Пиріг, О. С. Рубльов, С. М. Сєрьогін, В. Ф. Солдатенко, Б. В. Черкас, Т. В. Чухліб, В. С. Шандра, Л. Д. Якубова. Відповідальні редактори: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. Редакційна колегія: Г. В. Боряк, А. В. Вишневський, В. О. Крупина (відповідальний секретар), С. В. Кульчицький (керівник авторського колективу), В. М. Литвин, В. І. Луговий, О. С. Онищенко, Ю. С. Шемшученко.

У 1 томі зазначеної монографії було проаналізовано широкий спектр проблем, пов'язаних з державотворчим процесом, політи-

ко-адміністративним устроєм, організацією державного управління та діяльністю державних службовців у період зі стародавніх часів до часу створення та функціонування Західно-Української Народної Республіки.

Це п'ятитомне дослідження було підготовлено в рамках наукового проекту на замовлення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, під керівництвом Головного управління державної служби України. Реалізація проекту приурочена до 90-річчя запровадження державної служби в Україні та здійснюється на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України «Про відзначення 90-річчя запровадження державної служби» від 11 червня 2008 року № 817 р.

У 2012 році спільними зусиллями вчених України було видано академічний підручник «Державна служба» у 2 томах¹. Його розробниками стали провідні вчені країни в освітній та науковій галузі «Державне управління» відповідно до новітніх стандартів вищої та післядипломної освіти на основі узагальнення сучасного емпіричного матеріалу. Підручник став базовим для навчальних дисциплін освітньо-професійних програм підготовки та інших програм освітньої галузі «Державне управління», інших освітніх галузей, у яких досліджуються проблеми розвитку держави, державного управління, державної служби та управління персоналом. Підготовлений за результатами науково-дослідної роботи «Кадрова політика в системі державної служби на сучасному етапі державотворення України» (ДР № 0111U000145), він містив не тільки теоретичні, а й історичні матеріали. Так, розділ 3. Історія державної служби: український контекст — містив ґрунтовний блок матеріалів з історії виникнення та поетапного розвитку державної служби на українських теренах. У розділі 9. Сучасні зарубіжні моделі організації державної служби — авторами було проаналізовано матеріал крізь призму історичного розвитку на момент 2012 року, що також є важливим для опанування матеріалами нашої дисципліни.

Дослідженням історії державної служби країн-членів ЄС також займалися і іноземні вчені, але в Україні ще не існує комплексної монографії, де було б висвітлено це питання у повному обсязі.

¹ Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сєрьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

5. Зв'язок дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» з іншими дисциплінами

Навчальна дисципліна «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» є: 1) суспільно-політичною наукою, бо вона вивчає такі суспільно-політичні явища як держава, її органи влади та їх взаємодію; 2) юридичною наукою, бо вивчає правові аспекти організації та діяльності органів державної влади та управління; 3) історичною наукою, оскільки вивчає державно-правові явища в їхньому історичному розвитку. У цьому контексті ми наголошуємо на існуванні реальних зв'язків цієї дисципліни з іншими науками та дисциплінами, і перш за все, хочемо назвати історичну науку (загальну історію), яка вивчає державу та органи державної служби у їх реально-історичній своєрідності, в їх конкретно-історичних проявах і значеннях. З цих позицій органи державної служби представляють дослідницький інтерес перш за все як особливі історичні явища, як історичні факти, як характеристика історії українського народу на певному етапі його життя.

Аналізуючи предмет дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», можна зробити висновок, що такі науки як «Історія України», «Історія держави і права України», «Історія держави і права зарубіжних країн» є для неї базовими. Але взаємозв'язок нашої дисципліни можливо побачити і з іншими дисциплінами. Якщо подивитись уважно на предмет вивчення дисципліни, ми помітимо, що він пов'язаний з такою наукою як **юриспруденція**, яка вивчає право як особливу форму соціальних норм, окремі галузі права, історію держави і права, функціонування держави і політичної системи в цілому. Історично її виникнення пов'язане з появою і розвитком права.

І історична, і юридична науки перебувають у різноманітних зв'язках і відносинах з іншими суспільними науками. Так, наприклад, **філософія** вивчає право і державу в контексті дослідження загальних закономірностей фізичного, соціального і духовного світу, буття і мислення і т. ін. Філософське пізнання права і держави направлено на їх пізнання з позицій даної концепції філософії і філософського розуму. Це знаходить своє вираження у відповідних ідеях права і держави, в формулюванні їх розумових конструкцій і моделей.

Соціологія — як вчення про суспільство розглядає право і державу в якості певних соціальних явищ в загальній системі інших соціальних явищ, які в сукупності є факторами його впорядкування, функціонування, зміни і розвитку.

Тема міждисциплінарних зв'язків історичної та юридичної наук у цілому та в її складових частинах має фундаментальне значення для визначення їхнього дійсного предмету і структури. Предметне і концептуальне збагачення наукової дисципліни за рахунок включення до широкої міждисциплінарної мережі та освоєння нових аналітичних можливостей відкриває нову перспективу власного розвитку. У той же час, якісне розширення власних предметних і аналітичних кордонів забезпечує перехід від статичної моделі інерційного розвитку дисципліни до динамічної моделі інтегральної юриспруденції у власному розумінні цього поняття і явища.

Аналізуючи місце та роль дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», важливо сказати, що однією з фундаментальних соціальних функцій історичного пізнання є формування історичної свідомості. Під історичною свідомістю розуміється сукупність уявлень суспільства в цілому і його соціальних груп окремо про своє минуле і минулому всього людства. Від стану історичної свідомості залежить ступінь стабільності суспільства, його здатність до виживання в критичних обставинах і ситуаціях. Стала історична свідомість — найважливіший показник стабільності суспільства.

Для здобувачів вищої освіти ступеня «магістр» за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування» значення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» є досить вагомим. Ключову роль дисципліни зумовлено її місцем у системі наук. Як наука, що вивчає загальні закономірності генезису органів державної влади, вона тісно пов'язана з теорією держави і права, історією держави і права України та зарубіжних країн, з галузевими юридичними науками, виходячи нерідко за межі суто історичних питань. Отже можна припустити, що без історії предмета немає теорії предмета, а й без теорії предмета немає навіть думки про його історію, тому що немає поняття про предмет, його значення та кордони.

Разом з тим, доцільно зазначити, що визначення дисциплінарних кордонів має теоретико-методологічне значення як з точки зору змісту знання, так і з точки зору форми його концептуалізації. Виникає питання, де вони лежать? У предметі або в методах дослідження, або існують особливі критерії розрізнення та ідентифікації дисциплінарного статусу галузевих і комплексних наукових утворень? Відповідь на ці та інші питання полягає у визначенні фундаментальних підстав історичної та юридичної наук у цілому та їхніх складових одиниць.

Таким чином, логічним вбачається те, що дисципліна «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», має зв'язок із такими дисциплінами: «Теорія організації та управління», «Основи державного і муніципального управління», «Адміністративне право», «Сучасні проблеми державного управління», «Історія держави і права України», «Історія держави і права зарубіжних країн», «Історія парламентаризму», «Конституційне право» тощо. Враховуючи зміст та предмет дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», також можна бути упевненими у тому, що вона здатна допомогти дослідникам у їх майбутніх наукових розробках й у практичній діяльності.

Література

1. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сербогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
2. Сербогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Кадрова політика та публічна служба*. 2013. № 1 (1), вересень. С. 58–65.
3. Історія Одеської школи права: навчально-методичний посібник для студентів 1 курсу НУ «Одеська юридична академія» / М. Р. Аракелян, О. В. Горяга, Н. В. Єфремова та ін. Одеса : Фенікс, 2015. 390 с.
4. Методика та організація наукових досліджень : навч. посіб. / С. Е. Важинський, Т. І. Щербак. Суми: СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2016. 260 с.

5. ПЛАНИ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» з методичними вказівками та списками літератури до них

Практичне заняття № 1

Предмет дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», її завдання та методи дослідження

ПЛАН

1. Поняття предмету дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС».
2. Завдання та мета дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС».
3. Поняттєво-термінологічний апарат історико-правового дослідження.
4. Методи і принципи пізнання історико-правових явищ.
5. Історіографія дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС».
6. Зв'язок курсу з іншими дисциплінами.

Методичні рекомендації

Практичне заняття викладач проводить в усній формі, дотримуючись встановленого плану. Воно починається з уточнення присутніх здобувачів, після чого оголошується тема практичного заняття, його мета та план. Назва теми, план та робочі записи здобувач повинен фіксувати у зошиті для вивчення цієї дисципліни. Здобувачі вищої освіти виступають із доповідями, які вони готували у формі вільного повідомлення або повідомлення з презентацією. Після оголошення висновків викладач ставить питання та виправляє помилки в разі потреби. Після цього присутні учасники практичного заняття мають право додати інформацію до наведених матеріалів.

Для проведення практичного заняття здобувач повинен мати необхідні хрестоматійні матеріали до теми (наприклад, у вигляді електронного ресурсу хрестоматії або актових матеріалів), які використовують у процесі дискусії, або для конкретизації доповіді чи коментарів.

Наприкінці заняття викладач може провести опитування здобувачів за матеріалами тестів «для самоконтролю», які мають бути заздалегідь відомими разом з планом практичного заняття, як один з його елементів. Також наприкінці заняття викладач робить загальний підсумок до теми, нагадує завдання на наступне заняття, надає рекомендації та пояснення щодо необхідної літератури і вписує до журналу отримані здобувачами оцінки.

В разі присутності на практичному занятті лише одного здобувача викладач може виступати в ролі його опонента для підтримки дискусії. Але в такому випадку присутній здобувач повинен розглянути усі питання теми.

Література

1. Баришніков В. М. Інститут державної служби. Проходження державної служби: [навч.-метод. посіб.]. К.: ІПК ДСЗУ, 2010. 140 с.
2. Боговіс Є. В. Історико-правові аспекти становлення інституту державної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2017. Випуск 43, том 2. С. 33–37.
3. Державна служба : підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

Практичне заняття № 2

Історія виникнення та особливості розвитку державної служби в Україні (XI — початку XX ст.); внесок Павла Скоропадського у формування державної служби Української Держави

ПЛАН

1. Проблема періодизації державної служби на українських теренах.
2. Виникнення державної служби на українських теренах доби Середньовіччя.
3. Органи влади та управління в Україні-Гетьманщині.
4. Впровадження триступеневої системи управління в Україні-Гетьманщині: причини та загальна характеристика.
5. Інституціоналізація правового статусу службовців в Україні-Гетьманщині
6. Започаткування організації державної служби в УНР доби УЦР.
7. Особливості організації державної служби в Українській Державі за П. Скоропадського та її нормативно-правове забезпечення.
8. Правоохоронні органи Української Держави, права та обов'язки державних службовців.

Методичні рекомендації

Готуючись до першого питання цієї теми, доцільно звернути увагу на те, що державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою як органічна складова останньої¹. Дослідники вказують, що держава з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя; чинники, які викликали до життя державу, є підставою виникнення і державної служби: остання виникла в силу об'єктивної необхідності для політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції.

Стосовно поняття «періодизація» слід зазначити, що це — розподіл на декілька умовних частин. Отже суть періодизації складається з виокремлення загальних етапів або періодів, які відрізняються один від іншого за різними критеріями. Також періодизацію часто пов'язують

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 144 с.

з генеруючим підходом до історії. Хронологія або періодизація історії як держави і права, так і державної служби — це встановлення хронологічно послідовних етапів у суспільному розвитку людства. В основу цих етапів мають бути покладені вирішальні фактори на шляху розвитку державності і права. Членування на етапи (періоди) тут запроваджується не тільки з метою систематизації матеріалу, а і для того, щоб знайти вирішальний напрямок розвитку наукової думки на кожному новому відрізку історичного часу¹.

Сьогодні не існує єдиного уявлення про періодизацію історії державної служби в Україні. Єдиним моментом, в якому згодні всі дослідники цього питання, є те, що державна служба не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави, що вона наслідує всі її характерні ознаки та відображає стан державності².

Стосовно згаданої періодизації О. Ю. Оболенський розглядає такі етапи її становлення: середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX—XII ст.), Галицько-Волинська держава (XII—XIV ст.), Українська козацька республіка (середина XVII—XVIII ст.), Українська Народна Республіка й Українська Держава (1917—1920 рр.)³.

Інший український дослідник — Є. С. Черноног виділив періодизацію державної служби в Україні також відповідно періодам її державотворення: Русь княжої доби (IX—XIII ст.), Русь-Україну литовсько-польської доби (XIV—XVI ст.), Україну козацько-гетьманської доби (XVII—XVIII ст.), Україну у складі Російської імперії (XVIII—XX ст.), Україну 1917—1991 років, в яких робить розрізнення стану державної служби 1917—1920 років та 1920—1991 років, та сучасну Україну⁴.

Професор В. Я. Малиновський запропонував більш детальний поділ етапів державотворення та розвитку державного управління. Зокрема у першому розділі свого посібника він виділяє такі етапи: часи Київської Русі; Галицько-Волинської держави; період, коли Україна була під владою Литви і Польщі; окремо виділяється період Української національної Революції (1648—1654 рр.); період Руїни (у відпо-

відності до історії); період від XIX до початку XX століття, в якому вчений розрізняє час влади Російської імперії та окремо влади на деяких територіях України Австрійської імперії, а також окремо період з початку XX століття до 1917 року; період від 1917 до 1920 року (часи Центральної Ради, Українська гетьманська держава, УНР, ЗУНР); 1920—1991 роки (становлення радянської влади та запровадження її режиму, довоєнний період, післявоєнний період, період деєсталінізації, період застою, період перебудови та розпаду Радянського Союзу); а також період від початку здобуття Україною незалежності, в якому також виділяється початковий етап незалежності, перехідний період, період від прийняття Конституції та сучасна система організації публічної влади від 2004 року»¹.

Спираючись на наукові праці українських дослідників, своє бачення періодизації державної служби в Україні запропонував і професор М. І. Іншин. Його варіант періодизації складається з 4 етапів, які ми наведемо цитатою з праці вченого: «**I етап** — часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі (включаючи історичний період існування Галицько-Волинської держави). Період існування ранньої Київської Русі до XII століття слід вважати першим етапом виникнення державної служби. В цей період відбувається саме виникнення, а не розвиток чи становлення державної служби. Вона ще не є спеціальною, відокремленою трудовою діяльністю, виконувати яку слід на професійній основі. Посади державної служби не є чітко визначеними, їхнє заміщення в залежності від політики правлячого князя відбувається або на засадах правонаступництва, або шляхом призначення, а в деяких випадках — шляхом обрання. Державні службовці виконують особисту волю князя в зв'язку з підлеглистю йому, обумовленою політикою сили та примусом. Державна служба представляє собою лише паростки державної служби в її сучасному розумінні. Від часів ранньофеодальної Русі до її повного роздроблення в сфері державної служби відбулося зміщення акцентів влади з єдиної всезагальної влади великого князя до посилення влади місцевих князів та феодалів, натомість великий князь уособлював собою «старшого, поважного князя». Змінився і характер підлеглості державних службовців (бояр, феодалів): феодали отримували все більше влади та залежали від князя лише формаль-

¹ Єфремова Н. В., Корнієнко І. В., Долматов І. В., Остапенко Т. О. Історія держави і права України: навчально-методичний посібник для семінарських занять та самостійної роботи студентів юридичного коледжу НУ «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2015. С. 7.

² Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол. Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін. К.; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. С. 87.

³ Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2003. С. 46.

⁴ Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. К.: Знання, 2008. С. 76—80.

¹ Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 3-тє, переробл. та доп. К.: Атіка, 2009. Розділ 1: Історичний досвід державного управління України.

но, в силу об'єктивно складених історичних обставин, в той час як князь поступово все більше змушений був орієнтуватися на рішення та інтереси феодалів. Наступний історичний етап розвитку України у період існування Галицько-Волинської держави не приніс суттєвих змін в сам процес становлення державної служби. Були внесені деякі зміни в систему управління, але в цілому підтримувалися засади державного управління, зароджені та встановлені в попередні часи Київської Русі. Разом із тим за часів Галицько-Волинського князівства служба на державних посадах набирає більше рис самостійності, при цьому посадові особи (воєводи, волостелі) виконують свої функції на постійній основі за окрему винагороду, що обумовлює створення більш відокремленої правової організації, яка все більше наділяється ознаками сучасної державної служби.

II етап — період існування Козацької держави — Запорізької Січі. Оскільки Запорізька Січ представляла собою повноцінну державу із всіма притаманними їй ознаками, то і державна служба в ці часи характеризується сталістю, чіткістю повноважень та функцій державних службовців, ієрархічністю посад, підпорядкованістю підлеглих не на основі особистої залежності, а в силу займаної посади, сплачуваністю. Саме в цей час державна служба стала інструментом ефективного управління державою, а державні службовці у вигляді козацької старшини, гетьмана впроваджували інтереси держави через відповідні козацькі державні органи на чітко визначених посадах. Це характеризує державну службу як професійну спеціалізовану діяльність в інтересах держави. Саме на цьому етапі відбулося повне оформлення державної служби на теренах України. Період, коли Україна була під владою Російської імперії, не виділяється нами в окремий етап становлення та розвитку української державної служби, оскільки в ці часи поступово було втрачено власну систему державного управління, перейнято імперську, а державна служба була уніфікована з російською.

III етап — Україна в складі Радянського Союзу. В цей період, попри офіційне невизнання державної служби як спеціального виду трудової діяльності, стирання різниці між працівниками та державними службовцями, відсутності будь-якої концепції державної служби, державна служба все ж існувала в радянській Україні, регламентувалася окремими нормативно-правовими актами, тобто мала правову основу функціонування, проводилися наукові дослідження з визначення проблем державної служби. Особливістю державної служби в

ці часи слід назвати, по-перше, те, що державні службовці слугували інтересам партійного керівництва, ніж загальному громадському інтересові та державі, та, по-друге, — її усічену структуру: якщо загальноприйнята структура державної служби має вигляд «держава — державний орган — службовець», то в радянські часи такий елемент як «державний орган» виключався з неї, внаслідок чого службовець по суті отримував завдання не від державного органу з визначеною компетенцією, а від держави. Даний період, хоча і не здійснив впливу на розвиток та становлення української державної служби в позитивному аспекті, все ж мав великий вплив на формування відношення до державної служби, державних службовців, наслідки чого спостерігаються ще й сьогодні.

IV етап — сучасний етап (з моменту здобуття Україною незалежності). На сучасному етапі для України одним із найважливіших завдань, як показав історичний досвід спроб встановлення сильної та незалежної держави, є розвиток професійної державної служби європейського зразка»¹.

Визначення періодизації державної служби у зарубіжних країнах мають схожі проблеми, але частіше за все її надають також відповідно до етапів державотворення кожної конкретної країни.

Отже, підбиваючи підсумки, слід зазначити, що кожний із запропонованих варіантів періодизації розвитку державної служби України заслуговує на увагу, але одночасно кожен з них є досить дискусійним. Дослідники історії держави і права України вказують на те, що ще за стародавніх часів на території сучасної України не тільки було організовано державне управління, але й встановлено перелік державних посад і звань. Разом з тим, можна почути думку і про те, що до 1917 року розглядати державну службу України слід досить умовно, враховуючи відсутність незалежності країни.

Працюючи над 3–5 питаннями плану практичного заняття, важливо звернути увагу на такі аспекти. Визвольна війна українського народу під проводом Б. Хмельницького закінчилася звільненням з-під влади Польщі і відродженням Української Держави. Процес юридичного оформлення відродження української державності безумовно пов'язаний із підписанням Зборівського мирного договору 1649 між Військом Запорізьким і Польщею. Документ формально підтверджу-

¹ Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 7–8.

вав козацькі права і привілеї. Козацький реєстр збільшувався до 40 тис., хоча фактично козаків було в кілька разів більше. Під козацьке управління на чолі з гетьманом Б. Хмельницьким переходили воеводства Київське, Брацлавське й Чернігівське.

Надаючи оцінку розвитку української держави у повоєнні роки, слід звернути увагу на центральні та місцеві органи влади й управління Гетьманщини. Тут бажано коротко сказати про адміністративно-територіальну організацію України-Гетьманщини. Слід погодитись з думкою Я. Дашкевича, який зазначив, що: «В ході Визвольної війни територія України була вперше оформлена Зборівським договором 1649 року, відповідно з яким України обіймала три воеводства: Київське, Брацлавське та Чернігівське. Після визволення вони були поділені на 16 полків та 272 сотні. У 1650 році кількість полків виросла до 20»¹.

Аналізуючи адміністративно-територіальний поділ визволеної з-під польської влади території, професор П. П. Музиченко писав, що: «Полково-сотенний устрій був істотним елементом української державності. І хоча полки як військові одиниці існували в багатьох державах, але тільки в Україні полково-сотенна організація війська була взята за основу державного територіального устрою. Вже починаючи з літа 1648 року, полки та сотні як територіальні одиниці включали до себе все населення, що проживало в їхніх межах, і на нього розповсюджувалася влада полкових та сотенних урядів. До 1654 року звільнена територія охоплювала Лівобережжя, Правобережжя, крім Волині та Галичини, і значну частину земель на Півдні (приблизно 200 тис. кв. км). На час укладення українсько-російського договору 1654 року Україна була незалежною державою, що мала свою державно організовану територію. Березневі статті 1654 року юридично затвердили цей факт»².

¹ Дашкевич Я. Гетьманська Україна: Полки. Полковники. Сотні. Лівобережжя. *Пам'ятки України*. 1990. № 2, 3.

² Музиченко П. П. Історія держави і права України: навчальний посібник. Видання 6. К. : Знання, 2008. С. 173.

Література

1. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
2. Єфремова Н. В., Горяга О. В. До питання організації державної служби України (29.04.1918–14.12.1918). *Modern vision of implementing innovations in scientific studies: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the VI International Scientific and Theoretical Conference, July 25, 2025. Marseille, French Republic: International Center of Scientific Research*. Р. 27–31. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/25.07.2025>
3. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 4–9.
4. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с. URL: [resource.history.org.ua ' item](http://resource.history.org.ua/item)
5. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. 3-тє вид., переробл. та допов. К. : Атіка, 2009. 608 с. URL : https://chtyvo.org.ua/authors/Malynovskyi_Valentyn/Derzhavne_upravlinnia.pdf
6. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.]. К. : Знання, 2008. 458 с.

Практичне заняття № 3
Становлення, розвиток, сучасні тенденції парламентаризму
та його вплив на формування інституту державної служби в Європі
в умовах боротьби з корупцією

ПЛАН

1. Поняття, сутність та системні характеристики парламентаризму.
2. Генеза та еволюція парламентаризму: від античності до сучасності.
3. Витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні.
4. Парламентаризм та організація державної влади.
5. Парламенти зарубіжних країн.
6. Сучасні тенденції парламентаризму.
7. Корупція як одна з проблем сучасного парламентаризму.
8. Роль європейського парламенту в забезпеченні стабільності в Європі.

Методичні рекомендації

Для підготовки до цієї теми важливо пам'ятати, що власне термін «парламент» вперше виник у феодальні часи. Так, наприклад, у XIII столітті латинськомовний термін «parlamentum» означав богословську дискусію монахів. Паралельно цей термін використовували і в інших значеннях. Наприклад, у Франції XIII століття цей термін пов'язували з роботою судового органу країни¹, який за своєю природою не мав ознак представницької установи. У конституційному праві термін «парламентаризм» також пов'язують з французькою термінологією (франц. *parlementaris* — парламентська система, від *parlement* — парламент, від *parler* — говорити), де він має декілька значень. Найбільш поширеним є розуміння парламентаризму як системи організації державної влади, для якої характерним є визнання провідної й істотної ролі парламенту². Як категорія суспільно-політичної думки термін з'явився ще в XIV столітті і згодом набув визнання в різних політичних колах Європи.

Сутність парламентаризму також визначають не однозначно. Широке визначення парламентаризму, в якому відображається і

змістовна його характеристика, і формальні ознаки, запропоноване професором А. З. Георгіцею, на думку якого: «Парламентаризм — це визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація державної влади у державі і суспільстві, в якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного і установчого характеру, в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян»¹.

Парламентаризм є історично зумовленим явищем, що виникло як наслідок суспільно-політичного розвитку і становлення державності в Європі.

Історія парламентів та ідеї утвердження і розвитку демократії сягає своїми витокami давніх часів. Найдавнішими з діючих парламентів є Ісландський Альтинг (930 р.) та парламент Великої Британії, який почав своє існування з 1295 р. Становлення публічного представництва у європейських народів під час «темних століть» розпочалось, по суті, «з чистого аркуша». Прикладом такої форми участі народу у прийнятті рішень є «березневі (з 755 р. — травневі) поля» — загальне народне зібрання у державі франків. Протягом доби високого Середньовіччя у багатьох країнах було сформовано перші представницькі установи — Альтинг в Ісландії, Тинвальд на острові Мен, кортеси в Іспанії та Португалії, Генеральні штати у Франції і в Нідерландах тощо. Ці органи представницької влади не можна назвати вповні демократичними, оскільки вони формувалися на становій основі за рахунок представників вищої знаті, заможних містян і духовенства. У цьому контексті доцільно нагадати про заснування та діяльність станово-представницьких органів в Іспанії — Кортесів — та поступове оформлення там політичних тез проти необмеженої королівської влади².

Слід погодитись з думкою О. В. Жадан про те, що: «Витоки європейського парламентаризму слід шукати у давньогрецьких державницьких традиціях та римському сенаті. Велике переселення народів надійно і надовго стерло пам'ять про давні цивілізації. Антична історія повернулася в науковий та суспільний ужиток лише за часів Від-

¹ Шварцева М. І. Становлення та розвиток європейського парламентаризму. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 602.

² Шаповал В. М. Парламентаризм. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. Т. 4: Н-П. К.: Юридична енциклопедія імені М. П. Бажана, 2002. С. 345.

¹ Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії і практики. Чернівці: Рута, 1998. С. 239.

² Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм / Інститут держ. управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України. К.: Основи, 1993. С. 9.

родження, і стала ідеологічним підґрунтям для дослідників державотворення, які розвивали ідеї народовладдя та обмеження абсолютної влади монархів. Європейський парламентаризм — це, насамперед, спадкоємець рад племен, які захопили і розділили Римську імперію. Не дивно, що перший парламент виник в Ісландії, де римлян взагалі не було, а наступні — у Британії та Іспанії, тобто на далеких околицях колишньої імперії»¹.

Хронологічно історію європейського парламентаризму можна поділити на 3 умовні етапи. Перший етап відноситься до Середньовіччя, X—XV століть і включає процес початкової інституалізації представницьких органів влади. Другий етап характеризується посиленням верховної влади та централізацією держав — зменшення ролі представницьких органів влади у загальному державному механізмі. Це відбувалося на порубіжжі Відродження та Нового часу — у XVI—XVIII століттях. Третій етап пов'язують з остаточною інституалізацією парламенту як невід'ємної частини державного механізму європейської держави, а також з імплементацією принципу поділу влади і формування політичних систем. Цей період розтягнувся з кінця XVIII до середини XX століття².

Формування явища «парламентаризм» часто пов'язують з формуванням станово-представницьких установ в Іспанії у XII ст., в Англії у XIII ст., у Франції у XIV ст., в Речі Посполитій у XVI ст., але остаточно цей термін був сформульований у XIX столітті для характеристики державного ладу, що існував у Великій Британії. З часом термін набув універсального значення і почав розвиватись як антитеза абсолютизму і прояв народного суверенітету.

Першопочатковими формами представницького правління у Київській державі традиційно називають віче, боярську раду, феодалні з'їзди, які багато в чому сприяли утвердженню сучасних форм народного представництва. Але існує думка, що: «...лише умовно витоками українського парламентаризму можна назвати віче Київської Русі; не відповідає принципу історизму його сучасна кваліфікація як «прото-парламенту», оскільки віче ніколи не набувало характеру загальнодержавного інституту, не мало жодних визначених форм, постійних і стійких функцій, місця зборів, сталих термінів скликання і визна-

ченої ініціативи; натомість ідеї народоправства, що виникли на ґрунті боротьби влади князя і віча як виразника громади, можна вважати паростками парламентаризму»¹.

Сьогодні коліскою політичного представництва в історії людства часто називають саме Англію, в якій у рамках Великої хартії вольностей (*Magna Charta Libertatum*) 1215 р. було передбачено формування Ради королівства, яка мала обмежувати владу монарха, водночас представляючи інтереси дворянства.

Створення в Англії перших представницьких органів — зборів — датується 1265 р., а з 1275 р. у цій країні почав функціонувати однопалатний парламент, який трансформувався у двопалатний у середині XIV ст. Але радикальні зміни в управлінні державою на основі політичного представництва було здійснено в Англії в середині XVII ст., починаючи з Англійської революції. Структура та діяльність парламенту зазнали суттєвих змін, а послідовне видання низки законів зробило невідворотними парламентські реформи 1832 р., 1867 р., 1884 р. та 1911 р., що ознаменували собою остаточний перехід до сучасних принципів представництва.

Діяльності парламентських установ вищезазначених країн були притаманні такі риси сучасних демократій як представницький характер публічної влади та наявність системи стримувань і противаг в системі управління державою.

Одночасно з трансформацією представницьких демократій розвивалася і сама ідея політичного представництва, яка отримала своє теоретичне втілення з XVII—XVIII ст. — в класичних концепціях суспільного договору Т. Гоббса і Ж. Ж. Руссо тощо, поділу влади Дж. Локка і Ш. Монтеск'є, правової держави Г. Ф. В. Гегеля і І. Канта, лібералізму і демократії А. Токвіля та Дж. С. Мілля, а також і сучасної теорії плюралістичної демократії.

Щодо України, то значною віхою у розвитку ідей парламентаризму стало зростання політичної і правової свідомості під час вільної боротьби 1648—1654 рр. і Гетьманщини (XVII—XVIII ст.), що знайшло яскраве відображення в актах конституційного характеру: Переяславській угоді та інших українсько-московських договорах, «Пактах і Конституції законів та вольностей Війська Запорізького» П. Орлика.

¹ Жадан О. В. Європейський парламентаризм: становлення та тенденції розвитку. *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія: Право, публічне управління та адміністрування. 2020. № 6. URL : https://reicst.com.ua/pmtl/issue/view/issue_6_2022

² Там само.

¹ Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: автореф. ... дис. доктора юридичних наук. Одеса, 2001. С. 6. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/50594704.pdf>

Політико-правова думка європейських країн XIX ст. знаходилася під домінуючим впливом ідей утилітаризму. Один з найбільш яскравих та провідних представників утилітаризму, який зробив великий внесок у розвиток ідеї парламентаризму, був англійський соціолог і юрист Ієремія Бентам. У своїх роботах він наголошував, що представницька демократія є єдиною раціональною формою правління. І. Бентам виділив такі основні умови, на яких має ґрунтуватися представницька демократія: «прямі вибори, адже народ має можливість бачити своїх безпосередніх представників, наступний принцип — зміна народних представників, що входять до складу представницького органу для того, щоб гарантувати визначений характер діяльності народних обранців, й третя умова — це відповідна кількість депутатів, оскільки тільки у великих представницьких зборах можна знайти осіб з необхідними для законодавства якостями і знанням місцевих умов»¹.

Парламентаризм як суспільне явище і як форма парламентського правління є вагомим надбанням цивілізації. Непересічне значення парламентаризму полягає в тому, що він безпосередньо пов'язаний із запровадженням представницької влади та з ідеєю верховенства парламенту в системі влади, яка зумовлюється принципами представницької демократії, народного суверенітету, паритету прав людини і держави.

Для підготовки до практичного заняття ми рекомендуємо ознайомитись з матеріалами наукової літератури, рекомендованої до цієї теми.

Література

- Вітчизняний парламентаризм: виклики в сучасному геополітичному вимірі: матеріали щорічного Всеукраїнського круглого столу (Київ, 21 лист. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2023. 129 с.
- Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сєрьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
- Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ: Парламентське вид-во, 2002. 344 с.
- Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 2. 512 с. URL : [resource.history.org.ua ' item](https://resource.history.org.ua/item)
- Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький та ін.; упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, Р. Б. Воробей. Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 5: Документи і матеріали. Книга 1: 1914—1991. 824 с. URL : [resource.history.org.ua ' item](https://resource.history.org.ua/item)
- Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / літ. ред. Е. Р. Рахімкулов. Київ: Абріс, 2000. 414 с.
- Крейденко В. Парламент і парламентаризм в Україні: державно-управлінські та політико-правові аспекти. *Публічне управління та адміністрування*: вісник ХНТУ. 2024. № 3. С. 359—364. URL : https://journals.kntu.kherson.ua/index.php/visnyk_kntu/article/download/739/707/1434
- Крейденко В. Виклики та перспективи парламентаризму в сучасному державному управлінні. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом*. Політичні науки та публічне управління. 2024. 3(75). С. 46—50. URL : [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-3\(75\)-7](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-3(75)-7)
- Парламентаризм: підручник. 3-ге вид., допов. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 592 с. URL : <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/333/files/a58a3585-0732-4874-93a3-dbe715c6a920.pdf>
- Участь інститутів представницької влади у повоєнній відбудові України: монографія / В. А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Валентини Гошовської; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К.: Юстон, 2025. 486 с. URL : <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/9876835a-9fdb-4fe3-9587-f4d98827f851.pdf>

¹ Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / упорядкував С. Головатий. К.: Книги для бізнесу, 2008. С. 12.

Практичне заняття № 4

Державна служба як вид публічної служби: поняття, особливості та етапи її становлення в країнах Східної Європи

ПЛАН

1. Визначення поняття «публічна служба» та її види в Україні.
2. Завдання, функції та принципи функціонування публічної служби.
3. Питання моделювання публічної служби в країнах Європи.
4. Становлення і розвиток державної служби в країнах Східної Європи:
 - а) у Польщі;
 - б) у Литві;
 - в) в Естонії.
5. Реформи інституту державної служби в країнах Східної Європи: їх особливості та завдання.

Методичні рекомендації

Для підготовки до цієї теми важливо пам'ятати, що питання розвитку інституту державної служби сьогодні є актуальним у багатьох країнах світу. Зацікавленість науковців зазначеною проблематикою пов'язана із: трансформацією політичних систем; зміною характеру взаємодії інституту державної служби з громадянами, їх об'єднаннями, інститутами громадянського суспільства; використанням нових методів практичної участі громадян в управлінні державою; потребою в удосконаленні нормативно-правової бази; зростанням професійної підготовки державних службовців; підвищенням якості надання публічних послуг.

Саме наприкінці ХХ ст. країни почали активно працювати над розробкою і впровадженням власних моделей інституту державної служби. Дослідженням цієї проблематики займалися такі вчені як: С. Альтман, Т. Ю. Витко, В. Ю. Захарченко, В. А. Ільєшенко, М. І. Іншин, Д. Кеттл, М. Крозьє, Д. А. Латипов, Д. Осборн, В. П. Пилипшин, С. М. Серьогін, Х. Трайбер, Б. Хідей, В. О. Чмига та інші.

Як ми вже зазначали раніше, ключове місце в системі публічної влади займає державна служба. Слід нагадати, що у законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Замість нього використовували такі поняття як «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Працюючи над матеріалами цієї проблематики, Н. Г. Сорокіна зазначає, що: «У законодавстві окремих зарубіжних країн публічною вважається служба:

а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах»¹.

Історично для України більш характерними були поняття «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування», тоді як термін «публічна служба» з'явився відносно недавно і часто ототожнюється із державною цивільною службою, а також зі службою в апараті органів прокуратури, діяльністю органів внутрішніх справ та військових формувань та з діяльністю з надання публічних послуг населенню.

На сьогоднішній день в Кодексі адміністративного судочинства України існує законодавче закріплення терміна «публічна служба»², але багато вчених не погоджуються з ним, апелюючи тим, що законодавець вніс дуже багато елементів до цього поняття. Так, відповідно до ст. 4 п. 17 1 розділу КАСУ *публічна служба визначена як* — «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування»³.

Види публічної служби в Україні. Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Ми погоджуємося з думкою Н. Г. Сорокіної, яка зазначила, що: «Найчастіше державну службу класифікують на такі види, як: — службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади; — цивільну та мілітаризовану (воєнну) службу; — цивільну (в органах законодавчої, виконавчої влади) та спеціалізовану (військову, дипломатичну, в правоохоронних органах та ін.)»⁴.

Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Мілітаризована служба представлена системою органів, які забезпечують захист життя і здоров'я людей, безпеку, порядок управління, гарантування осно-

¹ Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : моногр. Дніпро : ГРАНІ, 2020. С. 7.

² Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, 37. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>

³ Там само. Розділ 1, Глава 1, ст. 4, п. 17. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>

⁴ Сорокіна Н. Г. Вказаний твір. С. 11.

вних прав громадян. Вона включає: військову службу, службу в органах поліції, у кримінально-виконавчих структурах. Мілітаризована державна служба має багато особливостей, які відображені в нормативно-правових актах, що визначають статус відповідного державного органу (служба в органах внутрішніх справ, Міністерства оборони України, Служби безпеки України, служба в органах доходів і зборів України та органах, які здійснюють охорону кордонів, тощо). Згідно з чинним Законом «Про державну службу» не на всі з перерахованих структур поширюється статус державної служби¹.

Інший вид публічної служби становить служба професійного апарату чиновників, тобто осіб, що забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В країнах Європи цей вид служби зазвичай називається цивільною службою, що також дозволяє відмежувати її від служби мілітаризованої та якнайкраще відповідає основному обов'язку цих службовців — служіння суспільству. Акцент на цивільному характері служби зроблено у багатьох країнах, наприклад, у Законі Латвії «Про державну цивільну службу», Законі Польщі «Про цивільну службу», Законі Російської Федерації «Про державну цивільну службу» та ін.

Отже, під публічною службою в Україні розуміють правовий і соціальний інститут професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (зокрема в органах державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом².

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

Готуючись до другого питання теми, слід визначити мету, завдання, функції та принципи публічної служби. Отже, **метою публічної служби**

є упорядкування та підвищення ефективності процесів формування й реалізації публічної влади і публічного управління, за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій публічної служби.

Завдання публічної служби полягає у формуванні й реалізації державної політики у всіх сферах суспільного життя, забезпеченні надання доступних і якісних публічних послуг громадянам та реалізації інших повноважень органів публічної влади, визначених законодавством¹.

Функції публічної служби можна кваліфікувати таким чином:

- підтримка громадського порядку і стабільності;
- виявлення і розв'язання конфліктів;
- примус з метою досягнення соціально значущих цілей і збереження стабільності;
- керування справами суспільства і його зв'язками з зовнішнім середовищем;
- досягнення суспільної згоди;
- надання управлінських послуг та ін.²

Визначення принципів публічної служби варто розпочати з визначення самого терміна. Так, наприклад, у праці «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» автори дають таке визначення: «**Принципи публічної служби — основоположні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців.** Вони зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі публічної служби. При цьому всі принципи взаємопов'язані: дотримання одних сприяє реалізації інших, і навпаки, порушення будь-якого з принципів негативно впливає на виконання інших принципів. Основною метою правового закріплення принципів публічної служби є визначення засад організації і функціонування публічної служби»³.

Публічна служба функціонує на основі певних принципів, які В. П. Тимошук та А. М. Школик визначили таким чином:

«1) верховенства права — підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових

¹ Сорокіна Н. Г. Вказаний твір. С. 12.

² Гончарук Н. Т., Сорокіна Н. Г. Публічна служба: навчальний наочний посібник / М-во освіти і науки України, Нац. техн. ун-т «Дніпровська політехніка». Дніпро : ГРА-НІ, 2023. С. 7. URL: <https://palsg.nmu.org.ua/ua/literature/> Навч_посіб_Публічна_служба_Гончарук_Сорокіна.pdf

¹ Там само.

² Там само.

³ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. К.: Конус-Ю, 2007. С. 25.

та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями;

2) законності — обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) патріотизму і публічності — віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу при виконанні службових обов'язків;

4) професійності — компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків;

5) політичної нейтральності — утримання політичного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків;

6) прозорості і відкритості — забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина;

7) стабільності — призначення публічних службовців на невизначений строк, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів;

8) доброчесності — спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень¹.

Ситуація дещо змінилася після того, як принципи державної служби стали отримувати легальне текстуальне закріплення в нормативно-правових актах. Власне, законодавче закріплення принципів державної служби в Україні відбулося в 1993 році, коли був прийнятий закон «Про державну службу» (ст. 3) (втратив чинність 30 квітня 2016 року). Закон України «Про державну службу» 2011 р., який в реальності не діяв, визначав дещо інші принципи². Натомість у чинному законі «Про державну службу» 2015 р. (ст. 4) перелік принципів дещо змінюється порівняно із законом 2011 р., та істотно різниться із законом 1993 року.

Складність такого переліку обумовлена еkleктичністю законодавства, що закріплює основні принципи державної служби. Законність

¹ Там само. С. 26.

² Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

і верховенство права — це загальні конституційні принципи організації та функціонування виконавчої влади, які своєрідно проявляються в організації державної служби. А професіоналізм і доброчесність є специфічними принципами державної служби. Усі ж принципи в цілому є проявами найважливішого принципу виконавчої влади — ефективності¹. У зв'язку з цим в літературі першу групу принципів найчастіше називають загальними, а другу — спеціальними.

Зарубіжний досвід нормативного регулювання публічної служби характеризується меншою кількістю принципів, але серед них, як правило, завжди є: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність. Наприклад, Законом Республіки Болгарії встановлено, що проходження державної служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості².

У Литві публічна служба базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрного розвитку³. Схожий перелік можна знайти у законі будь-якої демократичної країни.

Готуючись до третього питання теми, важливо пам'ятати, що незважаючи на спільну основну мету та стратегії, кожна із країн вибирає свій напрям змін в інституті державної служби. Він залежить від історичних особливостей становлення держав, їх економічного розвитку, політичного та адміністративного устрою, вибраних моделей державної служби. Науковцями визначено декілька груп держав:

1) англосаксонські країни (Австралія, Велика Британія, Ірландія, Нова Зеландія, США);

2) «Наполеонівські» країни (Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Франція);

3) «німецькі» країни (Австрія, Німеччина, Швейцарія);

4) скандинавські країни (Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція);

¹ Бріт О. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом. URL: <http://www.apdp.in.ua/v26/38.pdf>

² Закон Болгарії «Про державного службовця» від 16.06.1999 р. Стаття 18. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. К. : Конус-Ю, 2007. С. 601—637.

³ Закон Литви «Про державну цивільну службу» від 07.09.2000 р. Стаття 3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. К. : Конус-Ю, 2007. С. 427—453.

5) постсоціалістичні (Болгарія, Польща, Румунія, Угорщина, Чехія)¹.

Питання моделювання публічної служби в країнах Європи є доволі дискусійним. Аналізуючи публічну службу в різних країнах, вчені запропонували таку систему: в залежності від умов найму, просування по службі й інших характеристик — на кар'єрну та посадову; залежно від ставлення до політичної діяльності — професійну та партійну; залежно від особливостей законодавчого забезпечення публічної служби — на асимільовану та диференційовану.

Вітчизняний дослідник О. Хорошенко пропонує розуміти модель організації публічної служби як систематизовану множину умов і характеристик публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості². Але існують і інші точки зору. Так, наприклад, Т. Пахомова зазначає: «Модель публічної служби як сукупність систематизованих умов та характеристик публічної служби, концептуальних інструментів, орієнтованих на вивчення функціонування та розвитку публічної служби»³. Враховуючи наведене, модель публічної служби можна вважати своєрідним концептуальним описом того, як організована та як функціонує або ж має бути організована та має функціонувати ця служба як система.

Український вчений Д. Неліпа, використовуючи критерії організації державної служби та рівня відкритості з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави, пропонує виокремити такі моделі: «централізована закрыта модель в умовах унітарної держави (французька модель); відносно децентралізована закрыта модель в умовах федералізму (німецька модель); відносно децентралізована відкрита модель в умовах унітарної держави (британська модель); децентралізована відкрита модель в умовах федералізму (модель США)»⁴.

Більш поширеною вважається система класифікації публічної служби, що складається з трьох основних моделей — **кар'єрної, посадової та змішаної**, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей.

¹ Стельмашук Л. С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах: досвід для України. *Економіка та держава*. 2012. № 4. С. 126.

² Хорошенко О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 142.

³ Публічне управління: термінолог. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петров та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрова. Київ : НАДУ, 2018. С. 91.

⁴ Неліпа Д. Адаптація державної служби України до сучасних світових стандартів. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. 2014. Вип. 1. С. 55–57.

Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом **кар'єрної (закрытої, або романо-германської) моделі**¹. Це передусім Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Суть її полягає у тому, що вона обмежує можливість вільного переміщення державних службовців по службовій кар'єрі.

Закрита модель державної служби має такі особливості: державний службовець, прийнятий на певну посаду, може за визначений термін послідовно переміщуватись до найвищого рівня; прийняття на визначену посаду державної служби залежить від рівня підготовки осіб, тобто існують певні вимоги до освіти; призначення державного службовця на посади найнижчого рівня та просування по службі за вислугою років; чітко визначений принцип субординації; статутно закріплені норми поведінки для державних службовців. Така модель розвивається у Франції, Німеччині, Данії та Іспанії².

У західноєвропейській науковій літературі **кар'єрну модель часто називають «закритою»**, оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами³. Посадова ж модель вважається «відкритою» саме тому, що будь-яка посада може замінюватися кандидатами з приватного сектора.

Більшості країн Європейського Союзу запровадили закрыту (кар'єрну) модель. Серед нових членів ЄС є прибічники як кар'єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія), так і змішаної (Латвія, Литва, Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджена посадова модель.

Посадова (відкрита, або англосаксонська) модель публічної служби. В основу цієї системи публічної служби покладено орієнтацію на ринок праці, конкретність посади, продуктивність праці, рівність у пенсійному забезпеченні. При посадовій системі працівники приймаються на конкретні посади, які потребують конкретних фахових знань, тобто це вузько спеціалізований підхід. Наймані особи можуть вступити на будь-який рівень публічної служби відповідно до кваліфікації, освітнього рівня й професійних навичок. В цій системі переважає впевненість у людях, досягнення мети як передумови просування по службі, можливість звільнення за погані чи неадекватні

¹ Прокопенко Л. Л., Шабатіна І. А. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічна служба*. 2018. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>

² Стельмашук Л. С. Вказаний твір. С. 126.

³ Гейвах П. Порівняльний аналіз організації державної служби Німеччини, Австрії та України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 1. С. 163–172.

показники роботи. А також відсутні гарантії щодо просування по службі, оскільки проходження публічної служби визначається каталогом державних посад, у якому сформульовані умови для зайняття кожної з них. Ліквідація посади означає припинення трудових відносин зі службовцем. До цієї системи належить публічна служба США, Фінляндії, Естонії, Швеції, Нідерландів.

Змішана модель публічної служби отримала поширення в Італії, Великій Британії, Польщі, Угорщині. Така модель характеризується існуванням усередині кадрової системи певного переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби. Наприклад, у Великій Британії існує порядок призначення на деякі посади без організації конкурсу. Цей випадок законодавчо закріплено в постановах уряду про державну адміністрацію, які передбачають, що від необхідності отримувати класифікаційні сертифікати звільняються «посади, на які призначення проводяться безпосередньо Коронаю».

Також використовуються такі класифікації моделей публічної служби як — **меритократична, імперська, бюрократична, адміністративна, ринкова, трудова, менеджерська** та інші¹.

Аналізуючи моделі публічної служби, український дослідник О. В. Жавнерчик пише: «Одна з найдавніших моделей публічної служби — **меритократична**, залишається актуальною на сьогодні. В сьогоденні щораз частіше науковці та практики звертаються до вивчення та використання у публічній службі знань, навиків, ділових та особистісних якостей службовців. Основним критерієм при просуванні службовця є його досягнення, наявність якісних характеристик, талантів, високий рівень освіти. Посадові оклади працівників цієї моделі часто прирівнюються до окладів працівників такого ж рівня у приватному секторі. **Елітна (східноазійська)** модель публічної служби визначається сильним державним апаратом, сильним громадським контролем, високою оплатою праці службовців, з урахуванням знань, навиків та особистої мотивації до службової діяльності. Основним критерієм для просування по службі є ефективність роботи службовця, якій надають перевагу порівняно з його вислугою років. ще на стадії його підготовки передбачається ефективність роботи службовця. Найбільш здібних, перспективних кандидатів ви-

бирають із кадрового резерву, в якому існує можливість виявити кадровий потенціал, найбільш перспективних кандидатів забезпечують стипендіями для навчання, направленнями на навчання за кордон. У такому випадку кадровий резерв є ефективним механізмом, який надає змогу вибрати найбільш перспективних службовців для забезпечення високого рівня професіоналізму публічної служби загалом»¹.

Вирізняють також трудову модель державної служби, яка займає особливе місце серед інших адміністративно-правових систем. Державна служба цих країн (КНР, Куба і т. д.) спирається на принципи партійності, централізму, номенклатури, ієрархії й адміністративності. Діяльність чиновників впорядковується партійними рішеннями, а адміністративна діяльність носить дещо підлеглий, в порівнянні з партійною діяльністю, характер. В багатьох випадках державна служба прирівнюється до загальної трудової діяльності. Таким чином, відбувається отождолення правового становища державних службовців і службовців².

Отже, аналізуючи характерні ознаки кожної з моделей, можна погодитись з думкою Д. Неліпи, що в Україні сформувалась централізована, відносно закрыта, континентальна модель державної служби. Адже в Україні державна служба існує з жорсткою організаційною структурою управління та урядовим органом із широкими повноваженнями, що передбачає наявність єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координацію організації праці і кадрового забезпечення³.

Література

1. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
2. Жавнерчик О. В. Державна служба: конспект лекцій. Одеса: ОДЕКУ, 2020. 184 с. URL : <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi81/0060669.pdf>

¹ Жавнерчик О. В. Державна служба: конспект лекцій. Одеса: ОДЕКУ, 2020. С. 47–48.

² Желок Т. Л. Моделі державної служби зарубіжних країн / *Державна служба* : навч. посібник. М-во освіти і науки України [та ін.]. Київ, 2005. С. 278–299.

³ Неліпа Д. Вказаний твір. С. 60.

¹ Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. Демократичне врядування. *Науковий вісник*. 2010. Випуск 6. С. 43–44. URL : <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2022/jan/26646/karpa.pdf>

3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. *Уряд. кур'єр*. 2004. 17 берез.
4. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС : нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / пер. з англ. О. М. Шаленко. Київ : Міленіум, 2004. 128 с.
5. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. 418 с.
6. Корнута Р. Окремі особливості правового регулювання публічної служби Німеччини. *Проблеми реформування державного управління* : зб. наук. пр. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 129–170.
7. Микієвич М. Особливості розвитку державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правова характеристика. *Вісник Львівського університету*. Серія: Міжнародні відносини. 2019. Випуск 46. С. 241–251.
8. Михненко А., Гончарук Н., Прокопенко Л. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України. *Командор*. 2005. № 1. С. 9–13.
9. Про державну службу : Закон Литовської республіки від 8.07.1999. URL : www.seimas.lt
10. Озірська С. М., Полянський Д. Ю. Системи державної служби європейських країн : наук.-аналіт. дослідж. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 168 с.
11. Федець А., Ліпенцев А. Сучасні моделі державної служби. *Актуал. проблеми держ. упр.* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. № 2. С. 235–253.
12. Claisse A. *Fonctions publiques en Europe*. Alain Claisse, MarieChristine Meininger. Paris : Montchrestien, 1994. 157 p.
13. *Der öffentliche Dienst in Deutschland*. Berlin : Bundesministerium des Innern, 2002. 179 s.
14. *Instituts Régionaux d'Administration (IRA). Les concours d'accès*. Paris : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, 2003. 48 p.
15. Penaud J. La fonction publique des Communautés européennes. *Problemes politiques et sociaux*. 1993. № 713–714. 117 p.

Практичне заняття № 5

Моделі державної служби в країнах Західної Європи, історія їх формування та діяльності

ПЛАН

1. Розвиток наукової думки про просторову організацію публічної влади та моделі організації регіональної влади.
2. Визначення дефініції «державна служба» в країнах Західної Європи.
3. До історії моделювання публічної служби в країнах Західної Європи та їх найбільш характерні риси.
4. Системи підготовки кадрів для державної служби у країнах Західної Європи.
5. До питання про формування гендерної рівності в контексті розвитку людських ресурсів у публічному управлінні.

Методичні рекомендації

Готуючись до першого питання теми, слід зазначити, що розвиток наукової думки про просторову організацію публічної влади розпочався ще із Середньовіччя, коли в полеміці з теорією абсолютизму (суверенної монолітної держави), сформованою наприкінці XVI ст. Жаном Боденом, німецький теоретик державного будівництва Йоган Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності. Його теорія полягала в передачі правових повноважень на місцевий та регіональний політичні рівні, а також права на самоврядування в максимально можливому обсязі. Лише коли нижчі політичні одиниці були не в змозі виконувати поставлені завдання самоврядування, компетенція мала переходити до відповідного вищого політичного об'єднання¹.

Валентин Малиновський зазначає: «Ідеї Й. Альтузіуса були революційними для свого часу, не втративши актуальності й сьогодні, адже принцип субсидіарності є ключовим в організації місцевої та регіональної влад, набувши свого визнання і практичного втілення в західних демократіях, зокрема країнах ЄС. На Заході децентралізована

¹ Вюртенбергер Т. Історія та легітимізація децентралізованої держави. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав — членів Європейського Союзу: Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права. Київ: Українська консалтингова група, 2005. С. 9–13.

держава з регіональною та місцевою автономією стала панівною формою державної організації наприкінці XX ст., а домінуючою є точка зору, згідно з якою децентралізація веде до підвищення ефективності публічного управління»¹.

Томас Бюртенбергер, який зробив значний внесок у розробку теорії децентралізованої держави, аналізуючи розвиток європейських держав, зазначає, що місцеве та регіональне самоврядування є «наріжними каменями децентралізованої держави»². Ученим були сформульовані важливі політичні висновки: «Переконливе розв'язання конфліктів на місцевому та регіональному рівнях гарантує легітимізацію політичної системи більшою мірою, ніж централізоване політичне рішення; регіоналізація не становить загрози державній цілісності, а, навпаки, сприяє ефективній інтеграції держави в цілому; у рамках ЄС майбутнє мають лише ті держави, які у своєму устрої реалізують концепцію регіоналізації»³. Саме такий підхід визначає практику державного будівництва в багатьох зарубіжних країнах, як розвинених, так і тих, що їх відносять до перехідних демократій.

Метою політичної регіоналізації, на думку бельгійського ученого Ф. Брюке: «...є запровадження такого оновленого державного устрою, який дасть змогу врятувати державу»⁴. Специфіка регіоналізованої держави полягає в тому, що автономні утворення наділені меншими повноваженнями, ніж у федерації, але значно більшими, ніж у класичному унітаризмі.

Процес автономізації в Іспанії, регіональна реформа в Італії, розширення регіональної автономії у Великій Британії, закони про децентралізацію у Франції — всі ці перетворення були спрямовані на оптимізацію публічної влади на регіональному та місцевому рівнях з метою дати відповідь на виклики політичного та економічного характеру. Аналогічним курсом ішли й колишні соціалістичні країни Східної Європи. Фактично концепція регіоналізованої держави сьогодні є переважаючою в країнах-членах ЄС.

Регіоналізація та децентралізація стали провідними напрямками європейської політики, а місцева й регіональна автономія стала

¹ Малиновський В. Регіональний рівень організації влади країн Європи: сучасний стан і тенденції розвитку. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 1. С. 141.

² Там само. С. 11.

³ Там само. С. 13.

⁴ Там само. С. 12.

принципом європейського конституційного права, що є спільним для всіх країн Європи¹. Зазначені тренди політичного регіоналізму здійснюються під гаслом «Європа регіонів», яку ще в 1963 р. висунув швейцарський філософ Д. де Ружмон. Саме він стверджував, що перехід нації до регіонів стане «найвеличнішим феноменом XX століття»². Такий шлях державного розвитку спрямований на запобігання національно-етнічному сепаратизму, що позначається на інституційній єдності держави через значну різноманітність культурних та етнічних особливостей її складових. До нього додався економічний сепаратизм, коли багаті регіони прагнуть звільнитися від бідних з надією поліпшення власного добробуту.

Слід погодитись з думкою В. Малиновського, який вважає, що: «Історичні традиції, чисельність населення, його етнічний склад, розмір території — ці чинники визначальною мірою впливають на політико-територіальну організацію держав. Форма правління, визначаючи організацію центральної державної влади, має безпосередній вплив на модель регіональної влади. Державний устрій визначальним чином впливає на вибір системи управління в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Залежно від розмірів територій, їх економічних потенціалів, географічних умов, чисельного та етнічного складу населення публічне управління може здійснюватися двома способами: місцевими органами виконавчої влади, що утворюються центральною державною владою, або ж представницькими органами місцевого самоврядування, що обираються відповідними територіальними громадами. Разом з тим, незважаючи на відмінності моделей, існують певні спільні риси й тенденції територіального облаштування»³.

Зокрема виокремлюють три основні моделі публічної регіональної влади:

1) автономний регіон — органи влади наділені виконавчими та законодавчими повноваженнями, на які також покладається частина повноважень центральних органів влади;

2) самоврядний регіон, якому передається частина повноважень центральних органів, одночасно на тому ж самому рівні формується

¹ Там само. С. 10—11.

² Rougemont de D. Vers une federation desregions. *Naissance de l'Europe des Regions*. Geneve : Institute d'etudes europeenes, 1968. P. 35.

³ Малиновський В. Регіональний рівень організації влади країн Європи: сучасний стан і тенденції розвитку. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 1. С. 142.

політичне керівництво, яке проводить самостійну політику управління регіоном у межах чинного законодавства;

3) адміністративний регіон — реалізує політику центрального уряду, при цьому не виключене самоврядне представництво в тій чи іншій формі, яке має виключно консультативні повноваження. На основі зазначеного підходу Валентин Малиновський пропонує авторську систематизацію моделей організації регіональної влади¹.

Спираючись цю концепцію та низку досліджень інших вчених, В. Малиновський систематизував моделі територіальної організації влади регіонального рівня європейських країн у таблиці 1.

Цей систематизований матеріал дозволив йому зробити висновок, що політико-просторові системи європейських держав є різними, у кожній з них існує власна регіональна модель публічної влади, що не має аналогів, адже залежить від специфіки політичної системи конкретної країни².

Готуючись до другого питання теми, слід зазначити, що в країнах Європейського Союзу дефініція поняття «державна служба» диференційована за країнами походження. У Великій Британії інститут державної служби офіційно називається «Civil Service» (цивільна служба) — інститут цивільної служби³ і визначається як постійна бюрократія або секретаріат співробітників, який підтримує уряд. Держслужба становить невід’ємну частину британського уряду. Виконавчі рішення міністрів уряду реалізуються державною службою⁴.

У цілому діяльність інституту державної служби Великої Британії відрізняється достатньою ефективністю на всіх рівнях, що значною мірою визначається раціональністю сучасної менеджеральної моделі, покладеної в його основу. Налагоджений контроль над діяльністю чиновників усіх рівнів створює атмосферу високої відповідальності в державному апараті.

¹ Гожеляк Г., Яловецки Б. Реформа административно-территориального деления страны. Вторая волна польских реформ / пер. с польск. Л. Клубинска. Варшава : Oficyna Naukowa, 2000. С. 15.

² Малиновський В. Регіональний рівень організації влади країн Європи: сучасний стан і тенденції розвитку. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 1. С. 144.

³ Офіційний урядовий сайт Великої Британії. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service?lang=en>

⁴ Swiss confederation. Public administration. Country profile. URL: <http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/un/unpan023324.pdf>

Таблиця 1

Генералізація просторових моделей організації регіональної влади

Назва держави	Територіальна модель	Політико-адміністративна модель
Велика Британія	Держава з елементами квазі-федерації (Англія, Шотландія, Уельс) та конфедерації (Північна Ірландія)	Органи публічної влади на регіональному рівні відсутні
Іспанія	Держава з широкою трирівневою регіональною автономією	Три рівні політичної автономії на регіональному рівні: модель 1 (4 автономні об’єднання), модель 2 (3 автономні об’єднання), модель 3 (інші автономні об’єднання)
Італія	Держава з широкою дворівневою регіональною автономією	Два рівні політичної автономії: модель 1 (5 регіонів зі спеціальним статусом), модель 2 (інші регіони). Регіони є автономними утвореннями із власними статутами
Німеччина	Землі наділені широкою автономією	Модель 1. У кожній землі існує власна регіональна модель публічної влади
Польща	Воєводства є уніфікованими адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня	Модель 2. Функціонування на регіональному рівні органів державної влади (воєвода) та органів регіонального самоврядування (сеймик воєводства). Воєвода наділений контрольними функціями
Франція	Уніфіковані регіони. Регіон Корсика має особливий статус	Модель 2. Регіони наділені самоврядними повноваженнями. Регіон Корсика наділений більшими повноваженнями: модель 1
Україна	Уніфіковані області. Наявність автономного утворення — Автономної Республіки Крим	Модель 2 (Автономна Республіка Крим), модель 3 (області) — функціонування на регіональному рівні державних (ОДА) та самоврядних (облрад) органів

Малиновський В. Регіональний рівень організації влади країн Європи: сучасний стан і тенденції розвитку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 1. С. 139–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_1_18

Таблиця 2

Генералізація дефініції «державна служба» у визначеннях деяких європейських країн та України

Країни	Визначення	Основні етапи реформи державної служби
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	1993–1999 р. 2000–2011 р. 2014–2016 р. 2017 р. — дотепер
Франція	Державна служба в широкому сенсі означає здійснення професійної діяльності на службі держави, територіальної громади, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації	1945–1950 р. 1981–1986 р. 1986–1988 р. 1988 р. — дотепер
Велика Британія	Постійна бюрократія або секретаріат співробітників, який підтримує уряд	1832–1855 р. 1918–1971 р. 1979–1982 р. 1983–1986 р. 1987–1995 р. дотепер
Німеччина	Здійснення виконання зобов’язань суверенної влади у відносинах обслуговування і лояльності, визначеного публічного права	1968–1975 р. 1975–1990 р. 1990 — дотепер
Швейцарія	сукупність підрозділів, що здійснюють діяльність щодо досягнення цілей, які поставлені в конституції та інших законодавчих нормах та законах місцевих органів влади	1848–1927 рр. 1943–1999 рр. 2002 р. дотепер

Законодавство країни, яке регулює цю сферу, не є систематизованим і включає численні джерела права, такі як парламентські статuti, акти короля в Раді, постанови та інструкції міністрів. Окремого комплексного закону про державних службовців у Великій Британії немає. Основні положення, що регулюють діяльність державних службовців, викладені у «Civil Service Code» (Кодекс цивільної служби), вперше прийнятому у 1995 році. Цей кодекс визначає ключові принципи роботи державних службовців, такі як доброчесність, політична нейтральність, об’єктивність і чесність. Він слугує керівним документом

для функціонування системи цивільної служби у Великій Британії. Термін «громадянська» або «цивільна служба» у Великій Британії має історичне походження та використовується для позначення державних службовців, які працюють у державних установах уряду¹.

Сучасний вигляд інституту державної служби у Великої Британії багато в чому визначили великі адміністративні реформи 1970–1980-х рр. Для їх підготовки був створений Комітет з реформи цивільної служби (Комітет Фултона), що представив уряду доповідь, в якій запропонував принципово нову модель цивільної служби — менеджеральну. Ідея полягала в тому, щоб перейняти раціональні й ефективні методи керівництва, використовувані в бізнесі. В основу реорганізації цивільної служби покладено американську модель адміністративно-державного управління. Також слід підкреслити, що «держслужба» є політично нейтральним органом, з функцією неупередженої реалізації програми політики обраного уряду².

Системи кар’єрного росту в Великій Британії і в Україні мають деякі схожі риси: по-перше, кар’єрний ріст здійснюється шляхом просування по службі на вищі посади або ранги; по-друге, просування по службі здійснюється на конкурсній основі або на основі оцінки професійних компетенцій та досягнень державних службовців³. В обох країнах просування по службі базується на принципах конкурсного відбору та оцінки професійних компетенцій і досягнень державних службовців, що забезпечує прозорість процедур та сприяє розвитку професійності, підвищуючи ефективність роботи державної служби.

Слід погодитися з думкою українських дослідників Є. В. Михайловської та Д. В. Поліщук, які зазначили, що: «Реформування публічного управління в Україні та Великій Британії базується на спільних концепціях, таких як концепція: «доброго врядування» (Good Governance) і концепція «нового державного менеджменту» (New Public Management). Однак у Великій Британії реформи мають іс-

¹ Михайловська Є. В., Поліщук Д. В. Порівняльно-правовий аспект розвитку інституту державної служби України та Великої Британії. *Аналітичне-порівняльне правознавство* / редкол.: Ю. М. Бисага (голов. ред.), В. В. Заборовський, Д. М. Белов, С. Б. Булеца та ін.; ДВНЗ «УжНУ». Ужгород, 2024. № 6. С. 628. URL <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/317276/307813>

² Oliver D. Constitutional reform in the United Kingdom. Oxford University Press, 2003. 200 р.

³ Сміян А. В. Державна служба у Великобританії. *Актуальні проблеми управління економікою та діяльністю підприємств*: матер. Всеукр. наук.-прак. конф. Житомир, 2018. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wpcontent/uploads/2018/10/117.pdf>

торичну сталість і реалізуються в умовах високої довіри до державних інституцій. В Україні реформи є частиною трансформаційного процесу, спрямованого на подолання системних проблем, таких як корупція та низька ефективність державних структур. Україна може значною мірою скористатися британським досвідом для вдосконалення власної системи управління»¹.

Німеччина також у своїх підходах до дефініції «державна служба» притримується британського підходу, але тут також є деякі відмінності². У Німеччині: у країні відсутнє поняття «державна служба». Після Першої світової війни Німеччина послуговується терміном «публічна служба». Публічну службу Німеччини регулюють положення Основного Закону Німеччини (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), який вступив у силу 23 травня 1949 року та є одночасно Конституцією ФРН. Частина 2 ст. 33 цього Закону встановлює рівний доступ громадян до всіх державних органів. У ній написано, що кожен німець має рівний доступ до будь-якої державної посади відповідно до своїх здібностей та професійної кваліфікації.

В Основному Законі Німеччини також вміщені основні принципи публічної служби. Насамперед корисним є досвід Німеччини у стимулюванні розвитку форм прямої дії, які активно впроваджували на комунальному та земельному рівнях. Наприклад, під час реформування законодавства щодо участі громадян в управлінні рішеннями до всіх комунальних статутів включили право законодавчої ініціативи, визначили тематику ініціатив, форми та механізми виконання прийнятих рішень місцевими органами самоуправління.

Завдяки цьому, наприклад, у Баварії лише за два роки після законодавчого врегулювання механізмів прямої демократії зафіксовано понад 330 громадських законодавчих ініціатив. Отож можна стверджувати, що посилення форм прямої дії населення Німеччини сприяло подальшій відкритості та прозорості діяльності державних органів, зростанню зацікавленості населення в особистій участі щодо прийняття рішень³.

На думку М. Мікієвича: «Система публічної служби та державного управління Німеччини здебільшого базується на принципах парламентської демократії та федералізму. Головну роль відіграють

активно конкуруючі між собою політичні партії. Власне тому політичну систему Німеччини часто називають партійною демократією. Зазначимо, що значну роль у розвитку сьогоденної публічної служби Німеччини відіграли реформи Людвіга Ерхарда. Здебільшого ці реформи мали економічний напрям, однак розпочиналися з того, що Ерхард здійснив упорядкування державного бюджету, використовуючи систематичне скорочення витрат, заборони набору нових службовців і підвищення окладів, пом'якшення податкового тиску, мінімізацію службових відряджень. Як наслідок, сформувалася концепція, яка проголошувала посилення ролі уряду, підпорядкування всіх груп населення загальному благу, примирення всіх класів з існуючим соціальним ладом, утвердження «плюралістичного суспільства союзів», побудованого на добровільних спільних діях усіх соціальних груп суспільства. Така концепція закріплювала провідну роль адміністративно-державного управління в розвитку суспільства. Державу та її інститути проголошували вартим загального блага. У такій державі всі посади на державній службі повинні займати фахівці зі спільних інтересів, які визначають політику країни. У цьому, за Л. Ерхардом, полягає сутність нової техніки державного управління»¹.

У Німеччині «державна служба» покликана забезпечити виконання з цих завдань, зокрема в процесі глобалізації та зростаючої європейської інтеграції, тому політичні дії відносяться до «державної служби»². Важливим аспектом публічної служби в Німеччині є те, що вона характеризується високою ефективністю, престижем і пошаною серед населення. Для адаптації публічної служби до умов сучасного світу Німеччина обрала тактику «великого якісного стрибка за допомогою маленьких кроків». До таких «кроків» слід зачислити децентралізацію державної служби, дивергенцію статусу держслужбовців, переорієнтацію державної служби на «клієнтські» відносини з громадянами³.

У Франції поняття «державна служба» в широкому сенсу означає «здійснення професійної діяльності на службі держави, територіаль-

¹ Михайловська Є. В., Поліщук Д. В. Вказаний твір. С. 629.

² Swiss confederation. Public administration. Country profile. URL : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023324.pdf>

³ Ковалевіч І. П. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 2. С. 137.

¹ Микієвич М. Вказаний твір. С. 248.

² Kuhlmann S., Röber M. Civil service in Germany: Between cutback management and modernization. State and Local Government Reforms in France and Germany. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. С. 89–109.

³ Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посібник / за заг. ред. М. О. Багмета, В. С. Фуртатова, М. С. Іванова. Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2007. 247 с.

ної громади, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації»¹. У вузькому значенні поняття «державний службовець» не включає категорії військових, суддів, а стосується лише тих осіб, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату, тобто мають постійні посади. Правовий статус цих службовців регулюється Загальним Статутом службовців держави і місцевих громад.

Крім державної служби, законом Французької Республіки 1984 року було введено також публічну службу місцевих громад². Усі державні службовці відповідно до ієрархічної системи посад розподіляються на центральних і місцевих. Службовцями центрального рівня вважаються усі працівники периферійних органів, які підпорядковані центральним органам влади і входять до їх штату, а місцевого — ті, які входять до штату закладів, організацій і установ місцевого підпорядкування.

Найважливішим принципом організації державної служби у Франції є конкурс, який Законом від 13 липня 1983 р. визначається як спосіб розподілу обмеженої кількості посад на підставі іспитів або перевірок³. Іспити поділяються на: зовнішній — для осіб, що мають освіту, не пов'язану з державною службою; внутрішній — для чиновників, що мають стаж державної служби та відповідну освіту; змішаний, що поєднує два попередніх. За конкурсом здійснюється добір службовців класів В і С; зайняття найвищих посад відбувається шляхом призначення; на найнижчі посади персонал добирається за допомогою тестів та іспитів за спеціальністю.

Конкурс проводить незалежний колегіальний орган — журі, створене державним органом, що володіє повноваженнями призначати на посади. Журі класифікує кандидатів за їх заслугами та дає рекомендацію для зайняття тієї або іншої посади, а остаточне рішення ухвалюється державним органом.

Участь у конкурсі на зайняття посади класу А передбачає наявність спеціалізованої освіти, загальних і технічних знань, інтелектуальні здібності, стратегічне мислення та лідерські якості; класу В — високого рівня загальноосвітніх і професійних знань та вміння оцінювати

і спрямовувати діяльність осіб, які знаходяться в підпорядкуванні; класу С — виконавських навичок та володіння сучасними технічними засобами; класу D — знань у межах програми загальноосвітньої школи¹.

У Франції також застосовуються інші процедури добору персоналу, такі як: використання списків придатності, проведення професійних іспитів і навіть вільний відбір. Крім того, існує перелік вищих посад, призначення на які здійснюється за рішенням уряду².

У сфері управління державної служби Франції кожен орган влади виконує свою функцію: Парламент затверджує Загальне положення про державну службу і визначає порядок створення бюджетних посад; президент — декрети з питань державної служби та призначає вищих посадових осіб; прем'єр-міністр несе безпосередню відповідальність за всю роботу державної служби. Згідно з рішеннями президента і прем'єра відбуваються призначення всього керівного складу міністерств. На регіональному рівні управління державною службою здійснюють префекти, на рівні місцевого самоврядування — муніципальні ради і мери. Цікаво, що відповідно до законодавства державний службовець Франції може бути відряджений до іншої установи, міжнародної або навіть приватної організації на строк до п'яти років, але при цьому не втрачає права на просування і пенсію³.

Отже, з наведеного ми бачимо, що практично усі з досліджених нами держав проводять ті чи інші реформаторські зміни, які адаптовано до сучасних умов розвитку суспільства, систем державної служби кожної з країн. У різних державах такі зміни різняться методами і формами перетворень. Організація їхньої системи державної служби орієнтована на спільні стандарти, вироблені, апробовані або ж запозичені.

¹ Соколова Т. А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 3. С. 89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2011_3_24

² Грицяк І. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції). *Ефективність державного управління: збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ при Президенті України*. Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2004/2005. Вип. 6/7.

³ Соколова Т. А. Вказаний твір. С. 90.

Література

1. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ : Знання, 2006. 624 с.
2. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму. *Вісник Львівського університету*. Серія: Юридична. 2011. Вип. 52. С. 127–133.
3. Гогіна Л. М. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка. Київ : НАДУ, 2010. 44 с.
4. Денисов М. Д. Становлення і розвиток державної служби в країнах Східної Європи. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 1. С. 110–112.
5. Жерліцин Д. К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. *Державне будівництво*: зб. наук. пр. 2010. № 2.
6. Захарченко В. С. Організаційно-правові засади реформування державної служби України: автореф. дис. ... канд. наук. держ. управл.: спец. 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ, 2007. 20 с.
7. Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз. Київ, 2006. 156 с.
8. Лопушинський І. П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4 (8). С. 48–54.
9. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління : підручник / за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання, 2009. 583 с.
10. Олуйко В., Саєнко В. Зарубіжний досвід організації державної служби. *Вісник державної служби України*. 2004. № 3. С. 34–39.
11. Пархоменко-Куцевіл О. І. Закордонний досвід організації та функціонування системи управління персоналом державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. 2010. № 2 (5).
12. Прокопенко Л., Шабатіна І. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2008. № 1. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.
13. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. К. : Конус-Ю, 2007. 735 с.
14. Про цивільну службу: Закон держави Польща в редакції від 18.12.1998 р. ULR : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show>
15. Стельмашу Л. С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах: досвід для України. *Економіка та держава*. 2012. С. 125–129.
16. Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
17. Черногор Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 458 с.
18. Федець А., Ліпенцев А. Сучасні моделі державної служби. *Актуал. проблеми держ. упр.*: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. № 2. С. 235–253.
19. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія, практика: [навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 458 с.
20. Der öffentliche Dienst in Deutschland. Berlin: Bundesministerium des Innern, 2002. 179 p.
21. Loin 84–53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique territoriale. URL: www.legifrance.gouv.fr/textes/html/fic198401260053.htm 1
22. Public sector management in Europe / ed. by Norman Flynn and Franz Strehl, 1996. 327 p.

Практичне заняття № 6

Поняття «публічний службовець» та «державний службовець»
та формування європейських принципів і стандартів державного
управління і регулювання трудової діяльності державних службовців

ПЛАН

1. Принципи державної служби та їх класифікація.
2. Поняття «публічний службовець» та «державний службовець» та умови вступу на публічну службу в Україні та країнах Європи.
3. Правовий статус публічного службовця, його права та обов'язки.
4. Відповідальність публічних службовців, поняття та різновиди:
 - а. адміністративна відповідальність публічних службовців;
 - б. кримінальна відповідальність публічних службовців;
 - в. дисциплінарна відповідальність публічних службовців;
 - г. матеріальна відповідальність публічних службовців.

Методичні рекомендації

Готуючись до першого питання теми, слід зазначити, що для забезпечення ефективності здійснення публічного управління адміністративно-політичною сферою така діяльність має ґрунтуватися на стійкій системі засад та принципів. Для подальшого аналізу принципів публічного управління доцільне визначення змісту терміна «принцип». Згідно з енциклопедичною літературою, принцип це: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось¹.

Принципи державної служби як наукова категорія визначають вихідні положення та теоретичні ідеї, що відбивають об'єктивні закономірності розвитку суспільства й держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині всього механізму держави².

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпін: Перун, 2005.

² Державна служба і державний службовець в Україні: навчальний посібник: конспект лекцій та коментарів для здобувачів усіх рівнів вищої освіти зі спеціальності 281

Принципи публічної служби — це основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців. Вони зумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі публічної служби. При цьому всі принципи взаємопов'язані: дотримання одних сприяє реалізації інших, і навпаки, порушення будь-якого з принципів негативно впливає на виконання інших принципів. Важливою особливістю принципів публічного управління є їх закріплення в законодавстві, де юридичне тлумачення цих принципів дає змогу детальніше їх конкретизувати та охарактеризувати як стабільні й незмінні¹.

Основною метою правового закріплення принципів публічної служби є визначення засад організації і функціонування публічної служби. Український дослідник С. І. Чернов визначає принципи публічного управління як керівні положення, які відображають сутність законів і закономірностей, повинні бути закріплені в нормативно-правових актах та використовуватися як у науковій, так і в практичній діяльності фахівців з управління².

Згідно з позицією Л. Приходченко, принципами публічного управління є основні засади, що відображають загальні і стабільні риси законів та закономірностей управління, яких треба дотримуватися в управлінській діяльності. Як елемент теорії управління, ці принципи визначаються певними законами й одночасно відображають сутність і реальність управлінських процесів. Вони є результатом наукових досліджень, формуються людьми, а їх зміст і склад залежать від глибини вивчення закономірностей і управлінських взаємин³.

Принципи державної служби України вперше були сформульовані в Законі України «Про державну службу» 1993 року, де у статті 3 визначається, що «державна служба ґрунтується на принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;

«Публічне управління та адміністрування» в УжНУ / упоряд.: Маріан Токар, Владислав Пересоляк, Вікторія Легеза; УжНУ. Ужгород: РІК-У, 2024. С. 15.

¹ Ястремська О. М. Публічне адміністрування. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

² Публічне управління: термінолог. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білінська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

³ Там само.

персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян»¹.

Аналізуючи принципи державної служби в Україні, ми можемо розподілити їх на два блоки, конституційні й організаційно-функціональні.

Конституційні принципи зумовлені положеннями Конституції України та конкретизуються у відповідних законодавчих актах.

До конституційних принципів державної служби належать: служіння народу України; верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами; демократизм і законність; пріоритет прав і свобод людини та громадянина; гуманність і соціальна справедливість; єдність державної влади; поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову; рівний доступ громадян до державної служби; політична нейтральність державної служби, відокремлення релігійних об'єднань від держави.

Організаційно-функціональні принципи державної служби встановлюються у спеціальних законодавчих та інших актах про державну службу й визначають специфічні відносини державно-службового характеру.

До них належать такі принципи: обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та їх керівниками в межах їх повноважень та згідно із законодавством України; єдність основних вимог, що висуваються до державних службовців; професіоналізм, компетентність, чесність, порядність, ініціативність, відданість справі при виконанні посадових обов'язків; прозорість у здійсненні державної служби; персональна відповідальність державних службовців за рішення, які вони готують і приймають, за неналежне виконання своїх посадових обов'язків; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян; соціальна захищеність державних службовців.

Зарубіжний досвід нормативного регулювання публічної служби характеризується меншою кількістю принципів, але серед них, як правило, завжди є: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність.

Наприклад, Законом Республіки Болгарії встановлено, що прохождение державної служби спирається на принципи законності,

¹ Про державну службу: Закон України 1993 р. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості¹. В Литві публічна служба базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрного розвитку². І фактично схожий перелік можна знайти у законі будь-якої демократичної країни.

На думку українських дослідників В. П. Тимошука та А. М. Школика, ключовими принципами публічної служби є: «1) верховенство права — зокрема підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями. Саме пріоритет прав і свобод людини, на наш погляд, визначає суть принципу верховенства права. Реалізація принципу верховенства права, що закріплений статтею 8 Конституції України, має стати вирішальним фактором реформування публічної служби. На запровадження такого підходу слід спрямувати роботу з підбору і виховання кадрів державного апарату; 2) законність — обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип спрямований на недопущення свавілля у діяльності публічних службовців. Службовець несе юридичну відповідальність за рішення, які він готує і приймає, за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, що має стимулювати сумлінне і правильне виконання службовцями своїх обов'язків; 3) патріотизм і публічність — віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу при виконанні службових обов'язків. Ще однією гранню принципу публічності є діяльність за мандатом (уповноваженням) держави або громади; 4) професійність — компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків. Професіоналізм публічного службовця покликаний гарантувати якісне виконання функцій органами публічної влади, забезпечити постійне покращення професійних

¹ Закон Болгарії «Про державного службовця» від 16.06.1999 р. Стаття 18. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. К. : Конус-Ю, 2007. С. 601—637.

² Закон Литви «Про державну цивільну службу» від 07.09.2000 р. Стаття 3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. К. : Конус-Ю, 2007. С. 427—453.

якостей. Принцип професіоналізму публічних службовців характеризується компетентністю службовців, що передбачає: знання ними справи, наявність необхідної професійної освіти, навичок, вивчення і освоєння передового досвіду, результативність роботи; 5) політична нейтральність — утримання публічного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків»¹.

Принцип політичного нейтралітету публічних службовців означає заборону відбору кадрів для публічної служби за їх політичними поглядами. На жаль, цей принцип не знайшов належного закріплення в Законі України «Про державну службу» 1993 року.

У контексті євроінтеграційних процесів слушні міркування І. Грицяка про те, що: «...реформування публічного управління в Україні слід орієнтувати на європейський досвід і передбачати упровадження принципів європейського управління. Саме таким шляхом відбувається розвиток і вдосконалення національних систем публічного управління держав-членів ЄС, що передбачає використання не лише стандартів і вимог управління, закладених у відповідних принципах, але й конкретніших засобів (інструментарію), завдяки яким досягаються поставлені цілі реформування. Так прояви «європеїзації» можна зустріти під час європеїзації загальних принципів суспільного розвитку (демократія, громадянство, дієвість і ефективність, верховенство права, ринкова економіка) і розвитком основних принципів державного управління (належне управління, відкритість, боротьба з поганим управлінням тощо)»².

Європейський Союз визначив ключові принципи публічного управління, яких повинні дотримуватись країни-кандидати на вступ до ЄС, у правових документах, таких як «European Principles for Public Administration» (SIGMA papers)³.

¹ Державна служба і державний службовець в Україні: навчальний посібник: концепт лекцій та коментарів для здобувачів усіх рівнів вищої освіти зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» в УжНУ / упоряд.: Маріан Токар, Владислав Пересоляк, Вікторія Легеза; УжНУ. Ужгород: РІК-У, 2024. С. 26–27.

² Грицяк І. А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Державне управління. 2010. № 2. С. 5–11.

³ European Principles for Public Administration. *SIGMA Papers*. No. 27. OECD Publishing. URL: https://www.oecd.org/en/publications/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en.html (дата звернення: 15.01.2025)

Загальні принципи SIGMA, що мають бути реалізовані на внутрішньому рівні у країнах-членах ЄС, становлять:

1) верховенство права — органи публічного управління повинні діяти в межах законів та інших нормативно-правових актів. Цей принцип також передбачає правову компетенцію, що дозволяє органам влади ухвалювати рішення лише в межах їхніх юрисдикцій;

2) відкритість — діяльність державних органів має бути відкритою для громадськості, що передбачає двосторонній процес: з одного боку, повинен існувати громадський запит на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних органів, активна позиція громадянського суспільства щодо державної влади. З іншого — рівень відкритості визначається реальною діяльністю конкретних органів державної влади з метою якомога кращого інформування громадськості про свою роботу, одним з чинників чого є бажання влади легітимізувати себе¹;

3) прозорість можна розглядати як характеристику публічного управління, що визначається рівнем обізнаності громадян щодо сутності матеріальних і процесуальних аспектів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також зрозумілості для широкої аудиторії їх причин, змісту та значення;

4) підзвітність — кожен орган управління або посадова особа повинні відповідати за свої дії перед іншими органами влади або судовими інстанціями, забезпечуючи підзвітність на всіх рівнях;

5) продуктивність і ефективність — органи влади повинні оптимізувати використання державних ресурсів і забезпечити ефективне впровадження державної політики².

Готуючись до другого питання теми, слід зазначити, що в Україні поняття «державний службовець» є досить чітко визначеним. Так, наприклад, у навчальному посібнику «Державна служба і державний службовець в Україні» зазначено, що «**Державний службовець — це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з**

¹ Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення. *Політологія: наукові записки*. Київ: KM Academia, 2002. С. 39–43.

² Мельниченко Б. Б. Основні принципи діяльності органів публічного управління в Україні: адаптація до європейських стандартів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6, т. 2. С. 118–121.

виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримуються принципів державної служби. Державними службовцями в Україні є особи, які займають посади в державних органах влади та виконують функції державного управління»¹.

Але єдиного юридичного визначення публічного службовця в зарубіжних країнах не існує. У будь-якій із країн Європейського Союзу це поняття відрізняється в залежності від того, чи розглядається воно під кутом зору адміністративного, фінансового чи кримінального права. Певний інтерес викликає сама етимологія слів, які використовуються для позначення публічного службовця. Найдавнішою та найбільш пов'язаною з монархічним минулим цих європейських країн є термінологія, яка вживається в Данії, Греції та Великій Британії. Публічний службовець є у них, за словником загального права, є слугою (людиною на службі), цивільним слугою або навіть слугою Корони або чиновником².

Основні функції державного службовця в Україні включають: «1. Розробка та реалізація політики через участь у формуванні та впровадженні державної політики в різних сферах, таких як економіка, охорона здоров'я, освіта, соціальний захист тощо. 2. Забезпечення виконання законів через відповідальність за реалізацію законодавчих актів, забезпечення їх дотримання та виконання. 3. Адміністративні функції через управління ресурсами, кадрову політику, бюджетування, звітність та інші адміністративні обов'язки. 4. Надання послуг громадянам через різноманітні сервіси (офлайн і онлайн), видачу документів, соціальну допомогу, консультації, реєстраційні послуги тощо. 5. Контроль і нагляд за діяльністю підприємств, організацій та громадян у межах своїх повноважень. 6. Міжнародне співробітництво через участь у міжнародних перемовинах, співпрацю з іноземними організаціями та інституціями. Державні службовці в Україні повинні дотримуватись етичних норм, бути політично нейтральними та виконувати свої обов'язки на високому професійному рівні»³.

Але таке тлумачення не є універсальним для усіх країн Європи. Як ми вже казали раніше, **у більшості країн ЄС терміни «публічний службовець» та «державний службовець» тлумачать неоднаково.** Перше поняття є ширшим і охоплює всіх осіб, що забезпечують громадянам

певної держави умови для безпечного існування, освіти, лікування, правосуддя, користування природними ресурсами тощо.

Обсяг поняття державний службовець є вужчим і варіюється в різних країнах (від Великої Британії, де державними службовцями вважають лише секретаріат уряду, до Німеччини, де цей статус поширюється на медиків, учителів, поліцейських тощо). До складу Civil Service не входять міністри, військовослужбовці, співробітники поліції, судді, працівники органів місцевого самоврядування, охорони здоров'я, освіти чи громадських організацій. Цей розподіл підкреслює політичну нейтральність і професіоналізм цивільної служби, що забезпечує ефективність її функціонування.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах: Т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Грай М. П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.03 — державна служба. Київ, 2012. 21 с.
3. Гришук А. Б. Поняття та особливості окремих елементів правового статусу державного службовця. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: ПРАВО. 2021. Вип. 67. С. 185–189.
4. Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/220-2023-%D0%BF>
5. Дишлева І. Права та обов'язки державних службовців. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 152–156. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/28.pdf>
6. Recommendation No. R (2000) 10. Committee of Ministers to member states on codes of conduct for public officials. URL: <https://rm.coe.int/t/16806cc1ec>
7. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.
8. Костюк В., Воробйова І. Засади правового статусу державного службовця: науково-теоретичні аспекти. *Публічне право*. 2018. № 1. С. 134–142.
9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимо-

¹ Державна служба і державний службовець в Україні: навчальний посібник... С. 14–15.

² Панова Н. Особливості нормативного регулювання окремих питань публічної служби у країнах Європи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 4. С. 57.

³ Державна служба і державний службовець в Україні: навчальний посібник... С. 15.

- шук, В. А. Дерещ (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 796 с. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/151-3082951commentary-_layout_web.pdf
10. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/889-19#Text>
 11. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 (втратив чинність). URL: <https://-zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20120612/sps#Text>
 12. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/1700-18#Text>
 13. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : навч. посібник. Видання 3-тє, зі змінами і доп. Київ, 1995.
 14. Стець О. М. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2020. № 4, т. 2. С. 168–173. URL: <https://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2020/part%202/24.pdf>
 15. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/831-2021-%D1%80#Text>
 16. Тимошук В. П. Виклики «перезавантаження» державної служби. *Правова держава*. 2020. Вип. 31. С. 316–324. URL: http://pravova-derzhava.org.ua/files/pravova-derjava.vipusk-31-_2020_.pdf
 17. Шимон О. М. З'ясування сутності понять «обмеження» та «заборони» у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаними із корупцією. *Вісник Запорізького національного університету*. 2017. № 4. С. 80. (С. 79–86).
 18. Янюк Н. Фактори впливу на особливості правового статусу публічного службовця. *Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник / Wrocławsko-Lwowskie zeszyty prawnicze*. Wrocław / Вроцлав: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2022. № 13. С. 145–161. URL: <https://www.pl/wlzp/article/view/14697/13245>
 19. Янюк Н. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 10–2, т. 1. С. 91–94. URL: [file:///C:/Users/admin/-Downloads/Nvmgu_jur_2014_10-2\(1\)_28.pdf](file:///C:/Users/admin/-Downloads/Nvmgu_jur_2014_10-2(1)_28.pdf)

Практичне заняття № 7

Реформування державної служби в незалежній Україні: його етапи та особливості впровадження європейських принципів публічного управління в Україні; Правове регулювання запобігання корупції в органах державної влади

ПЛАН

1. Початковий етап становлення державної служби незалежної України у період з 1993 до 2011 роки.
2. Прийняття закону України «Про державну службу» 2015 року, як наступний крок у реформуванні державної служби України.
3. Особливості впровадження європейських принципів публічного управління в Україні
4. Боротьба з корупцією як важливе завдання у реформуванні державної служби в Україні.
5. Правове регулювання запобігання корупції в органах державної влади: до новітньої історії питання.
6. Цифровізація як пріоритетний напрямок реформування державної служби в Україні.

Методичні рекомендації

Готуючись до першого питання теми, слід зазначити, що окремі вітчизняні дослідники вважають, що початком розвитку публічної служби сучасної України можна вважати період після розпаду СРСР та виникнення концепції існування самостійного інституту — державної служби¹. Його початок пов'язують з низкою важливих політичних змін та з прийняттям низки нормативно-правових актів, якими законодавець намагався врегулювати особливості вступу, проходження та припинення службових відносин.

Тут доцільно згадати Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-ІІІ, Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ та ін. Зазначені нормативно-правові акти, безперечно, заклали підвалини сучасної

¹ Аніщенко Т. С. Сучасний стан, проблеми і тенденції розвитку публічної служби як інституту особливої частини службового права України. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/299/8320/17382-1?inline=1>

публічної служби, але надалі буде видано ще значну частину нормативно-правових актів для досягнення позитивних змін. З часом прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) у 2005 р. стало логічним продовженням вже проведених змін, завдяки якому було отримано визначення публічної служби та запрацювала система адміністративних судів.

Важливо розуміти, що лише зі здобуттям незалежності України виникла можливість і постала гостра потреба у створенні професійного та політично неупередженого корпусу державних службовців. Тому було прийнято обґрунтоване рішення розпочати цей процес зі створення законодавчих основ функціонування цього інституту, а саме розробити та прийняти окремий Закон України «Про державну службу».

На той час в Україні суттєво бракувало як нормативно-правових напрацювань для розробки такого законопроекту, так й теоретичних обґрунтувань необхідності, структури та напрямків функціонування такого інституту. Тому основним джерелом отримання знань про державну службу став зарубіжний досвід, передовсім Німеччини, Франції, Іспанії, ознайомлення з яким було належним чином організовано в рамках робочої групи, створеної Кабінетом Міністрів України під керуванням начальника управління Уряду з соціально-трудових відносин І. П. Харченка. До складу цієї групи входили представники Міністерства праці, Міністерства освіти, Міністерства фінансів, інших профільних органів державної влади, відомі вітчизняні науковці з провідних наукових шкіл — Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, інших навчальних та наукових установ¹.

Найважливішою проблемою, яку слід було принципово вирішити, приступаючи до розробки засадничих положень нового Закону, стало питання про сферу його дії — яку категорію осіб, працюючих у бюджетній сфері, має охоплювати цей Закон. Зрештою було прийнято рішення про необхідність поширення правового статусу державного службовця лише на найбільш специфічну за характером праці і відповідальністю категорію — службовців, які обіймають посади в органах виконавчої влади та їх апараті, що водночас не виключало

можливості застосування до державних службовців загальних засад трудового законодавства.

Такий підхід виявився найбільш обґрунтованим та виправданим на той час з точки зору правового забезпечення функціонування саме професійного корпусу державної служби. Разом з цим у законопроект про державну службу були закладені можливості для поширення деяких його норм й на інші категорії службовців бюджетної сфери.

Підкреслимо, що саме це стало підґрунтям для утворення складного міждисциплінарного інституту державної служби у національній правовій системі та для його розвитку в чинному законодавстві. Наступним принциповим положенням законопроекту стало створення законодавчих підстав для розподілу усіх посад державної служби на дві важливі категорії:

1. політичні посади, зайняття яких залежить від виборів та формування відповідно до їх результатів складу уряду;
2. посади державної служби, які обіймають професійно підготовлені фахівці з державного управління — безпосередньо державні службовці (в сучасному розумінні цього терміна).

Наразі в багатьох розвинутих європейських країнах важливою складовою кваліфікаційного випробування для зайняття посад державної служби є навчальні курси з основ конституції та законодавства, запровадження яких неодноразово пропонувалось і в Україні. Зокрема пропозиція щодо розмежування політичних і службових посад була реалізована шляхом вилучення зі сфери дії Закону про державну службу від 16 грудня 1993 року Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів Вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників, правове становище яких регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

На підставі цих принципових положень була здійснена спроба запровадження в Україні окремих посад державних секретарів Кабінету Міністрів та міністерств, яка у повному обсязі була належним чином реалізована лише в Законі про державну службу від 10 грудня 2015 року.

За наполегливою пропозицією членів робочої групи Закону про державну службу від 16 грудня 1993 року був створений новітній для українського законодавства інститут патронатної служби, до складу

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Вашенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерезь (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. С. 18.

якої включались посади помічників, радників, прес-секретарів керівників центральних органів виконавчої влади, які внаслідок особливостей свого призначення отримували відмінний від професійних державних службовців правовий статус.

Під час розробки першого законопроекту про державну службу пропонувався сучасна класифікація посад державної служби на категорії «А», «Б», «В» із застосуванням знання іноземної мови в якості кваліфікаційного критерію для службовців категорії «А». Проте ця пропозиція за існуючих тоді умов не знайшла підтримки, натомість була утворена складна та досить громіздка система категорій та рангів державної служби, яка не могла відповідати запитам та гнучким критеріям ефективності державного управління сучасним суспільством. Гостро дискусійним виявилось питання щодо розуміння політичної незаангажованості державної служби, яка, знову ж таки, за усіма своїми загально визначеними стандартами, має бути чітко спрямованою на професійне, якісне та ефективне виконання завдань держави, які реалізуються за посередництва діяльності державного апарату. Тут знову знадобився зарубіжний досвід, адже на початку формування професійного корпусу державної служби вона вбачалась у якості «політичної нейтральності», а більш сучасним та змістовним її виразом стала норма про «політичну лояльність»¹.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ державною службою в Україні визнавали: «...професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів»².

У той же час фахівцями було підготовлено Концепцію адміністративної реформи в Україні, яку було затверджено Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810 (810/98).

У третьому розділі документу можна побачити вже більш широке визначення дефініції «державна служба». Під такою визначали «...спеціально організовану професійну діяльність громадян з реалізації конституційних цілей і функцій держави»³. Також у документі

було вказано систему державної служби, яка складалась «...з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців»¹.

Мета Закону України «Про державну службу» (1993 р.) полягала у регулюванні суспільних відносин, які охоплювали діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. Він визначав загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті².

Державна служба тоді розумілася як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Таким чином, визначення поняття «державна служба» базувалося на тому, що державна служба — це різновид трудової діяльності людини, який регламентується адміністративним і трудовим законодавством. На думку Н. Панової, це визначення характеризувалося більшою чіткістю, ясністю й зрозумілістю³.

У ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 року також було сформульовано та перелічено принципи державної служби: 1) служіння народу України; 2) демократизму і законності; 3) гуманізму і соціальної справедливості; 4) пріоритету прав людини і громадянина; 5) професіоналізму, компетентності, ініціативності; 6) чесності; 7) відданості справі; 8) персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; 9) дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; 10) дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян⁴.

На думку Ю. Битяка та О. Петришина: «У правовій конструкції статусу державного службовця було проведено чітку градацію між такими специфічними саме для державної служби категоріями, як права, обов'язки, повноваження, обмеження та гарантії державного

gov.ua/laws/show/810/98.

¹ Там само.

² Про державну службу: Закон від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>

³ Панова Н. Новітні положення Закону України «Про державну службу» 2015 р. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 12. С. 179.

⁴ Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ. *Відом. Верхов. Ради України*. 2012. № 26. Стаття 3.

службовця, як з точки зору специфіки кожної з них, так і їх узгодженості та належної збалансованості. На жаль, положення щодо обмежень на державній службі та їх компенсацій шляхом відповідних гарантій соціального захисту службовця не вдалося реалізувати у повній мірі за тих соціально-економічних умов. До законодавчого поля були повернуті такі незаслужено забуті поняття, як «просування по державній службі», «службова кар'єра», «відставка державного службовця», які пов'язувались з якісними показниками професійної діяльності осіб, які обіймають посади державної служби. Також були закладені законодавчі основи для подальшого розвитку інституту конкурсного заміщення посад на державній службі, врегулювання ситуацій, пов'язаних з конфліктом інтересів на державній службі»¹.

Законом України «Про державну службу» 1993 р. було передбачено створення системи управління державною службою, яка включає до себе спеціальний орган управління державною службою — Управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, основним завданням якого є проведення єдиної державної політики, функціональне управління державною службою, та міжвідомчий дорадчий орган — Координаційну раду з питань державної служби з метою об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення ефективності державної служби, запровадження таких нових для нашої країни форм організації державно-службової діяльності як присяга та декларування доходів державних службовців.

Закон став юридичним фундаментом для вирішення питань підвищення професіоналізму державно-службової діяльності, компетентності та відповідальності державних службовців, спрямування її на забезпечення функціонування державних органів, інтересів держави та суспільства, формування складного та розгалуженого законодавчого інституту державної служби, розробки та прийняття на його основі цілої низки підзаконних нормативно-правових актів².

Як зазначає І. Солопова: «Закон був далеким від досконалості, основне його значення проявилось в самому факті інституціоналізації в Україні державної служби, що було, своєю чергою, важливим етапом українського державотворення. Проте як на час проголошення незалежності України, так і тоді залишалося проблемним розді-

лення приватних і публічних інтересів, відділення влади від бізнесу, а політичної діяльності від державної служби»¹.

На думку Н. Рунової: «Прийняття окремого Закону про державну службу України в 1993 р. дало можливість констатувати сам факт утворення інституту державної служби в Україні. В значній мірі закон виконав своє завдання зі створення й законодавчого забезпечення основних напрямів функціонування інституту державної служби в Україні. Однак в ширшому контексті впровадження в життя закону не дало очікуваних результатів»².

З метою удосконалення алгоритму проходження державної служби Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби, пріоритетним завданням якої є напрацювання єдиної державної кадрової політики, наукового обґрунтування потреби державних органів та їх апаратів у фахівцях, розроблення ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців³. Програма передбачала запровадження механізму добору на конкурсній основі, формування кадрового резерву та удосконалення професійної освіти.

На виконання основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599, затверджена Стратегія реформування системи державної служби в Україні, яка визначила цілі та завдання реформування системи державної служби, характерні для цього етапу розвитку держави⁴. Відтак зі становленням державності в Україні відбувався одночасно і процес формування державної служби.

У 1996 році було прийнято Конституцію України, в якій були визначені ключові організаційно-правові підвалини суспільно-державного життя та низка надзвичайно важливих принципів, на підставі яких має функціонувати і розвиватися державна служба. Зокрема

¹ Солопова І. В. Становлення і розвиток законодавства України про державну службу в умовах проголошених реформ. *Lex portus*. 2018. № 2. С. 98.

² Рунова Н. О. Проблеми гармонізації законодавства у сфері організації та функціонування державної служби та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2015. Вип. 2. С. 150—151.

³ Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ та організацій: Указ Президента України від 10.11.1995 р. № 1035. *Вісн. держ. служби України*. 1995. № 3—4. С. 7—20.

⁴ Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599. *Офіц. вісн. України*. 2000. № 16. С. 63—70.

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу»... С. 19.

² Коліушко І. Основні напрямки реформування законодавства про державну службу. *Вісник Академії правових наук*. 1998. № 4. С. 93.

йдеться про пріоритет прав і свобод людини та громадянина, про верховенство права, про обов'язок представників влади діяти тільки на підставі, у порядку та межах, визначених законодавством, про право громадян брати участь в управлінні публічними справами та ін.

Наступним кроком у продовженні реформування державної служби України пов'язують з прийняттям Верховною Радою Закону «Про державну службу» від 17 листопада 2011 № 4050-VI. Закон визначив принципи, правові та організаційні засади державної служби, умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу¹. Відповідно до закону державна служба — партикулярне явище, а не цілісний інститут. Відтак служба поступово зазнавала поділу на служби з усе більшими складовими, причому без встановлення форм загально-юрисдикційної служби країни.

Поняття «державна служба» в оновленому законі 2011 року було трансформовано і тепер тлумачилось як діяльність зі здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних із реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу. При цьому важливо звернути увагу на те, що неможливо визначити поняття «державна служба» без звернення до поняття «державний службовець», які є взаємопов'язаними та взаємообумовленими як у законі 1993 р., так і в законі 2011 р., відмінність цього взаємозв'язку полягає в тому, що в законі 1993 визначення поняття «державний службовець» надається через поняття «державна служба», а в законі 2011 р. поняття «державна служба» надається через поняття «державний службовець»².

Аналізуючи цей закон, Н. М. Обушенко наголошує, що у ньому було деталізовано регулювання багатьох аспектів державної служби, а саме: процедури конкурсного добору на посади; оформлення вступу, проходження, звільнення зі служби; випробування при призначенні; порядку переведення та відрядження службовців; організації службової діяльності та її оцінки; підвищення професійної кваліфікації; підстав і порядку припинення служби, притягнення службовців до відповідальності; порядку ведення особової справи службовців; порядку передачі службовцем справ і майна при звільненні зі служби тощо³.

¹ Про державну службу: Закон від 17 листопада 2011 року № 4050-VI (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text>

² Ківалов С. В. Новітні положення Закону України «Про державну службу» 2011 р. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 73. С. 8.

³ Обушенко Н. М. Порівняльний аналіз норм чинного та нового закону України «Про державну службу». URL: http://bookwu.net/book_ukrainske-pravo_991/64_porvnyal-nij-analz-norm-chinnogo-ta-novogo-zakonu-ukraini-pro-derzhavnu-sluzhbu

Новий закон вже передбачав перелік повноважень державного службовця. Академік С. Ківалов надає аналіз цих повноважень: «1. Розроблення, експертиза та/або редагування проєктів нормативно-правових актів; 2. Надання адміністративних послуг; 3. Здійснення державного нагляду (контролю); 4. Управління державним майном або майном, що належить АРК, державними корпоративними правами; 5. Управління персоналом державних органів, органів влади АРК або їх апарату; 6. Реалізація інших повноважень відповідного органу»¹.

Слід також зазначити, що згідно Закону «Про державну службу» 2011 р. процедура вступу на державну службу передбачала уніфікований спосіб вступу на державну службу шляхом призначення, яке здійснювалось або без проведення конкурсу, або з проведенням конкурсу. Відповідно до ст. 17 Закону 2011 р. призначення без обов'язкового проведення конкурсу проводилось у двох випадках: а) у порядку, визначеному Конституцією і законами України; б) відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону.

Але в силу ряду причин економічного та політичного характеру Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI, незважаючи на те, що в цілому він мав позитивний і прогресивний характер, так і не набрав законної сили. Зрозуміло, що така ситуація аж ніяк не сприяла вирішенню наявних пороблених питань у сфері державної служби, адже було очевидно, що діючий закон «Про державну службу» від 1993 року вже давно застарів і його положення не відповідали реаліям суспільно-державного життя. Крім того, питання реформування системи державної служби було одним із основних в переліку вимог, які необхідно виконати Україні відповідно до угоди про асоціацію з Європейським Союзом.

Важливим кроком на шляху до модернізації державної служби з метою вдосконалення управління державною службою в Україні **Указом Президента України від 18 липня 2011 «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби»**² стало створення єдиного органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою — **НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**. Згодом, в умовах проголошених реформ постановою Кабінету Міністрів

¹ Ківалов С. В. Вказаний твір. С. 8—12.

² Питання управління державною службою в Україні: Указ Президента України 18 липня 2011 року № 769/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/2011#Text>

України від 1 жовтня 2014 № 500 було затверджене нове Положення про Національне агентство України з питань державної служби¹.

2012 року з метою вироблення комплексного підходу до створення людського капіталу, кадрової системи держави та забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної та ефективної держави, Національним агентством України з питань державної служби розробляється проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції державної цільової програми щодо формування та реалізації державної кадрової політики»².

Після прийняття Стратегії сталого розвитку інноваційного розвитку «Україна-2020»³ інновації в діяльності службовців підкріплені методологічно, економічно і юридично. Затверджена Президентом України Стратегія чітко вказала на необхідність закріплення повністю адміністративно-правових засад професійної підготовки службовців під час розробки законодавства про державну службу. Обов'язковою складовою цього законодавства є поглиблення сутності правових засад діяльності державних службовців відповідно до концептуальних підходів інноваційної держави.

Слід погодитись з думкою А. Б. Гришук, яка вважає, що: «Затверджена Президентом України Стратегія чітко вказала на необхідність закріплення повністю адміністративно-правових засад професійної підготовки службовців під час розробки законодавства про державну службу. Обов'язковою складовою цього законодавства є поглиблення сутності правових засад діяльності державних службовців відповідно до концептуальних підходів інноваційної держави»⁴.

Разом з тим, аналізуючи перше питання теми цього заняття, слід також обов'язково звернути увагу і на те, що протягом існування України як незалежної держави, окрім законів «Про державну службу», було прийнято ще цілу низку інших нормативно-правових актів

¹ Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів від 1 жовтня 2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>

² Пашко І. С. Періодизація державної служби: зміни правового вектора. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 750. URL: http://lsei.org.ua/11_2023/182.pdf

³ Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

⁴ Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. С. 20.

як законодавчого, так підзаконного характеру, спрямованих на врегулювання окремих державної служби. Зокрема це:

- **Указ Президента України** «Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади» від 6 серпня 1994 р. № 429/94;

- **постанови Кабінету Міністрів України** «Про управління державною службою» від 2 квітня 1994 р. № 209; «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 8 вересня 1994 р. № 681;

- **Укази Президента України:** «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19 травня 1995 р., «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24 липня 1995 р., «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р.; «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби» та «Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 р. № 1035/95;

- **Постанови КМУ:** «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 р., «Про Затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 р., «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 р., «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р., «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» від 19 лютого 1996 р., «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 р., «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 р. та інші, які визначають головні шляхи практичної реалізації Закону України «Про державну службу» та ін.¹

Готуючись до другого питання теми, слід зазначити, що Революція Гідності поставила перед політичною елітою України суспільну вимогу — змінити систему влади. Це стосується досить широкого кола сус-

¹ Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergyogin (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. с. 114–116.

пільних відносин, але у цьому контексті організація та правила функціонування виконавчої влади є надзвичайно важливими. Вимоги до державної служби не можуть залишатися чимось постійним, вони змінюються разом з соціальним, економічним і технологічним розвитком держави та суспільства. З 2012 року багато дискусій точилося навколо того, як завдяки інноваційному електронному урядуванню докорінно змінити і спосіб роботи державного управління і як краще підготувати персонал.

Значний час працюючи над розробкою та втіленням у життя адміністративної реформи в Україні, Центр політико-правових реформ (ЦППР), звичайно, запропонував розпочати нарешті комплексну адміністративну реформу — реформу формування та організації діяльності Уряду, міністерств, інших органів виконавчої влади, реформу державної служби, адміністративної процедури, запровадження електронного урядування та вирішення багатьох інших пов'язаних із цими питань. Відповідні завдання були закладені згодом у Коаліційну угоду у Верховній Раді України VIII скликання, Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», схвалену Президентом України, Стратегію реформування державного управління, затверджену Кабінетом Міністрів України, а також інші стратегічні акти і документи співпраці між Україною та Європейським Союзом.

Вже у липні 2014 року Національним агентством з питань державної служби (НАДС) було утворено робочу групу для підготовки проекту нового Закону про державну службу. До її складу були залучені найактивніші українські експерти, які об'єдналися в робочу групу «Реформування публічної адміністрації» громадської коаліції «Реанімаційний пакет реформ», — Віктор Тимошук, Денис Бродський, Сергій Сорока, Володимир Купрій, Іван Хілобок, Микола Виговський та інші. До обговорень і консультацій систематично запрошувалися зарубіжні експерти та народні депутати України. За основу для подальшої роботи було взято текст законопроекту, запропонований ЦППР з напрацювань 2005–2009 років, а також нові пропозиції НАДС, що ґрунтувалися на аналізі кращих практик європейських країн, рекомендаціях програми SIGMA та наукових доробках провідних вітчизняних науковців. Станом на кінець осені 2014 року спільними і дружніми зусиллями всіх учасників робочої групи був підготовлений достатньо якісний і прогресивний законопроект.

Документ пройшов складний шлях із часу його презентації 26 вересня 2014 року на Рішельєвських читаннях і до часу його представлення — 23 лютого 2015 року на слуханнях у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

У проекті Закону «Про державну службу»¹ було поставлено важливі завдання та запропоновано шляхи їх конструктивної реалізації, а саме:

- запровадження європейських цінностей та новітньої філософії сервісної державної служби;
- чітке розмежування політичних посад в органах державної влади та посад, які займатимуть державні службовці, для забезпечення політичної неупередженості державної служби і сприяння її професіоналізації;
- здійснення забезпечення реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби шляхом запровадження єдиного для всіх конкурсного підходу для зайняття посади на державній службі;
- заміщення малоефективного інституту кадрового резерву інститутом відкладеного права другого за переможцем кандидата на вакантну посаду державної служби з правом призначення на цю ж посаду протягом року з моменту проведення конкурсу, якщо вона стає вакантною;
- унормування правового статусу і процедури формування вищого корпусу державної служби;
- запровадження процедури щорічного оцінювання службової діяльності державних службовців як обов'язкової умови їхнього кар'єрного зростання;
- модернізація системи категорій і рангів державних службовців України для запровадження прозорості просування по службі;
- удосконалення системи управління державною службою, визначення правових засад діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби;
- визначення підстав і видів відповідальності державного службовця, порядку здійснення дисциплінарного провадження тощо².

¹ Про державну службу: проект Закону України, підготований Національним агентством України з питань державної служби, станом на 16.02.2014. URL: [http://bit.ly/6\\$5\\$oy/ia/\\$oy\\$ervice/ctrlol/ик/publi\\$B/article?ar1_i6=670376&ca1_i6=87284](http://bit.ly/6$5$oy/ia/oyervice/ctrlol/ик/publi$B/article?ar1_i6=670376&ca1_i6=87284).

² Федоренко В. Л. Основні тенденції реформування державної служби в контексті удосконалення діяльності МВС України. Роль правоохоронних органів у формуванні

Далі була тривала робота щодо його внесення до Верховної Ради Кабінетом Міністрів, складне ухвалення в першому читанні, коли лише з 19 спроби завдяки наполегливості Голови Верховної Ради Володимира Гройсмана він отримав 226 голосів «за», приблизно півтори тисячі поправок до другого читання, понад 50 учасників робочої групи, яка за дорученням профільного Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування узгоджувала текст законопроекту до другого читання. Очолювала робочу групу народний депутат України Альона Шкрум. Саме через проявлені нею активність, компетентність та виваженість ця складна робота була виконана досить оперативно і практично без концептуальних і змістовних втрат.

Нарешті 10 грудня 2015 року народні депутати України 261 голосом ухвалили новий Закон України «Про державну службу», який почав діяти з 1 травня 2016 року¹.

У ст. 4 Закону України «Про державну службу» 2015 р. встановлено, що державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості та стабільності. Необхідно зазначити, що Закон передбачає перелік принципів державної служби, який частково є оновленим, оскільки передбачає такі новітні принципи, які не були визначені у попередньому Законі «Про державну службу» 1993 р.: верховенство права, патріотизм, доброчесність, політичну неупередженість, прозорість діяльності та стабільність².

Слід зазначити, що частково вони також відрізняються і від попереднього Закону «Про державну службу» 2011 р., який так і не набрав чинності. Натомість із переліку принципів вилучено такі: демократизм, гуманізм, соціальна справедливість, ініціативність, компетентність, відданість справі, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування й дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян, персональної відповідальності.

правової держави в умовах євроінтеграції України. Київ, 2015. URL : <https://elar.navs.edu.ua/bitstreams/66d1d2fd-69a1-4517-b2b8-abadccb57fc9/download>

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерещ (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. С. 9–10.

² Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. С. 4.

Серед принципів державної служби Закон «Про державну службу» 2015 р. закріпив верховенство права — забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави.

Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його отождествлення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи¹.

Серед оновлених принципів державної служби законодавець закріпив принцип патріотизму — відданість та вірне служіння Українському народові². Конституція України передбачає принцип верховенства права, реалізація якого вимагає підпорядкування діяльності державних органів потребам реалізації й захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями в Україні. Це означає, що вся діяльність державної служби має бути спрямованою на служіння інтересам і кожного громадянина, і всього народу. Служіння інтересам народу можливе лише за умови запровадження такого правового режиму взаємостосунків між органами держави і громадянами, за яким людині буде гарантовано як реальне додержання її прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на державну службу³.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : рішення Конституційного Суду України від 2 листоп. 2004 р. № 15-рп/2004. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>

² Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. С. 4.

³ Васильківська В. Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень. *Підприємництво, господарство і*

Отже новий Закон України «Про державну службу» був спрямований на вирішення цілої низки нагальних проблем у ній, зокрема таких як: відмежування державної служби від політичної діяльності; підвищення прозорості процедури призначення на посади державної служби; зміцнення її кадрового потенціалу; посилення правових та соціально-економічних гарантій державних службовців; вдосконалення механізму відповідальності державних службовців тощо.

Література

1. Беззубко Л., Точонов І., Беззубко Б. Цифровізація: проблеми і виклики для управління. *Успіхи і досягнення у науці*. 2024. № 6 (6). С. 286–297. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-6\(6\)-286-297](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-6(6)-286-297).
2. Державна служба і державний службовець в Україні: навчальний посібник: конспект лекцій та коментарів для здобувачів усіх рівнів вищої освіти зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» в УжНУ / упоряд.: Маріан Токар, Владислав Пересоляк, Вікторія Легеза; УжНУ. Ужгород: РІК-У, 2024. 200 с. URL : <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/66404>
3. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін [та ін.]. Київ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
4. Ключник А. В., Гусенко А. А. Правове регулювання запобігання корупції в органах державної влади. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 182–189.
5. Нинюк І. І., Нинюк М. А. Реформа публічної служби в Україні: досвід інших країн. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2024. № 35 (74). С. 169–173.
6. Публічне управління в умовах інституційних змін: колективна монографія / за наук. редакції Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ : Видавничий дім «АртЕк», 2018. 475 с. URL: <https://www.nuozu.edu.ua/zagruzka2/EB11.pdf>
7. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України

право. 2016. № 16. С. 88.

від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

8. Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Київ : Атака, 2011. 434 с.
9. Шпиґа П., Прокопчук І., Тирусъ Б. Використання цифрових інструментів у реформуванні державного управління в Україні. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом*. Політичні науки та публічне управління. 2025. Випуск 1 (77). С. 211–218.

Практичне заняття № 8

Захист прав людини у публічному управлінні України та країн-членів ЄС: до історії питання та особливості захисту прав державних службовців в умовах дії правового режиму воєнного стану

ПЛАН

1. Класифікація прав і свобод громадян, що реалізуються у публічному управлінні.
2. Гарантії захисту прав громадян у публічному управлінні.
3. Європейський досвід забезпечення прав людини у публічному управлінні.
4. Гарантії прав державних службовців у сфері безпеки праці.
5. Особливості захисту прав державних службовців в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Методичні рекомендації

Готуючись до першого питання теми, слід звернути увагу на те, що проблема забезпечення прав і свобод громадянина у сфері публічного управління завжди є актуальною для будь-якої демократичної держави. Визначення поняття та сутності прав і свобод громадян, які реалізуються у публічному управлінні, обумовлено наявністю численних концепцій, що формувалися у юридичній думці, та відсутністю єдиної точки зору на феномен прав людини у публічному управлінні. Різноманітність існуючих підходів до вказаної проблематики сприяє невизначеності у розумінні прав і свобод громадян, наявності їх численних класифікацій, суперечностям у правозастосовній практиці¹.

Отже визначення дефініції прав і свобод громадян, які реалізуються у публічному управлінні, а також їх сутності є необхідною умовою для розуміння принципів побудови механізму адміністративно-правового забезпечення визначених прав і свобод у публічному управлінні.

На думку вітчизняних вчених, **права людини розглядаються в об'єктивному та в суб'єктивному значеннях**. «В об'єктивному значен-

ні права і свободи особи — це система міжнародних та національних правових норм, що встановлюють правовий статус людини, закріплюють її положення, правила взаємовідносин між людьми, відносно особи (громадянина) та держави. В суб'єктивному значенні права і свободи особи — це можливість, яка належить конкретній особі, що передбачена правовою нормою, і діяння, що захищене державою»¹.

Права і свободи громадян, що реалізуються у сфері публічного управління, є складовою частиною їх адміністративно-правового статусу. У свою чергу, адміністративно-правовий статус є складовим елементом загального правового статусу, встановленого Конституцією України, Законом України «Про громадянство» та іншими правовими актами. Поняття «правовий статус» (від лат. «status» — стан, положення) в юридичній літературі розуміють досить широко. Найбільш розповсюдженим є розуміння, згідно з яким правовий статус розуміють як певний правовий стан суб'єкта, який включає його права і обов'язки, при цьому поняття «правовий статус» і «правове положення» досить часто вважаються синонімічними².

Як і поняття прав і свобод людини, класифікація останніх здійснюється на основі найрізноманітніших підстав. Найбільш поширеною серед них є генераційна. Відповідно до вказаного підходу існують покоління прав людини, під якими розуміють основні етапи їх розвитку, пов'язані з формуванням уявлень щодо змісту цих прав і свобод, визнання їх як невідчужуваних, а також у відповідності до зміни забезпечення останніх.

У сучасній правовій науці виділяють **п'ять поколінь прав і свобод людини**. Кожне «покоління» приносить собою нову логіку узаконення домагань, що іменуються правами людини, і неминучі конфлікти «нових» прав зі «старими», внаслідок чого рівень захищеності може не зрости, а понизитися.

Наступною підставою класифікації прав і свобод людини є їх зміст. Аналіз статей другого розділу Конституції України дає змогу класифікувати права та свободи людини і громадянина, виходячи з характеру суспільних відносин, які вони відображають, на такі групи: а) громадянські права та свободи; б) політичні права та свободи; в) соціальні

¹ Васецький В. Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. С. 11–12.

² Якимчук Н. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 11–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2013_3_4

права та свободи; г) економічні права та свободи; д) культурні права та свободи¹.

Громадянські права і свободи людини і громадянина є природними. Їх може мати кожна людина з початку свого життя. Найважливішим серед них можна вважати право на життя. Конституція України встановлює, що воно є невід'ємним правом кожної людини.

До політичних прав і свобод слід відносять: — свободу пересування, вільний вибір місця проживання для тих, хто на законних підставах перебуває на території України; — право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, що встановлюються законом (ст. 33); — право на свободу об'єднання громадян у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36); — право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38); — право збиратися мирно, без зброї і проводити мітинги, збори, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39); — право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін (ст. 40).

Кожне із вказаних прав і свобод є комплексом, групою прав. Право брати участь у референдумах і обирати громадяни набувають, як правило, з 18 років, а право бути обраним — залежно від виду виборів. Наприклад, народним депутатом може бути обраний громадянин, який досяг на день виборів 21-річного віку і т. п.²

Економічні права людини і громадянина є суб'єктивними у сфері економічних (майнових) відносин. До них у першу чергу належать: право власності особи, тобто право приватної власності; право на підприємницьку діяльність та право на користування об'єктивними

правами публічної власності, зокрема правом державної та комунальної власності. За змістом культурні права і свободи людини і громадянина — це суб'єктивні права особи в духовній сфері.

Відповідно до Конституції України до культурних прав і свобод належать: право на освіту (ст. 53); свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості; право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 54); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34); право на інформацію, тобто на вільний збір, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб (ст. 34); право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35) та інші.

Принцип пріоритетності прав людини було визначено у травні 1948 року, коли ініціатори європейської інтеграції провели Конференцію Міжнародного комітету рухів за європейську єдність у м. Гаазі.

Аналіз адміністративно-правового регулювання захисту прав і свобод людини та громадянина, а також подальше визначення його поняття дадуть змогу розробити пропозиції стосовно вдосконалення механізму реалізації прав і свобод людини й громадянина, сприятимуть конкретизації запобіжних та охоронних функцій правоохоронних органів.

Правове регулювання — це здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їхнього впорядкування, розвитку та захисту¹.

У юридичній літературі правове регулювання визначають як один із головних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства й держави². Таке тлумачення, на нашу думку, є повнішим, оскільки окреслює мету правового регулювання — упорядкування суспільних відносин саме в інтересах людини, суспільства і держави.

Об'єктом адміністративно-правового регулювання забезпечення прав і свобод людини та громадянина є адміністративно-правові відносини, що виникають між суб'єктами з приводу реалізації, охорони, захисту та відновлення їхніх порушених прав і свобод.

Забезпечення прав і свобод людини та громадянина передбачає комплекс суспільних відносин, які виникають з метою реалізації, охорони, захисту та відновлення порушених прав і свобод. Важливе місце

¹ Бородин І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : монографія. Херсон : Олді-плюс, 2003. С. 67.

² Там само. С. 71.

¹ Кравчук М. В. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. С. 229.

² Юридична енциклопедія : в 6 т. / уклад.: Ю. С. Шемшученко, М. П. Зюблук, В. П. Горбатенко та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5 : П—С. 41.

в цій системі посідають адміністративно-правові відносини, оскільки обов'язок держави забезпечити права та свободи і створити сприятливі умови для їх реалізації людиною, який походить з пріоритету прав і свобод людини та громадянина в державі, наділяє органи публічного управління (зокрема правоохоронні органи як органи виконавчої влади) владно-розпорядчими функціями задля реалізації прав і свобод людини та громадянина, що передбачають адміністративно-правові норми¹.

Суб'єктами адміністративно-правових відносин із забезпечення прав і свобод людини та громадянина, з одного боку, є органи публічного управління — органи виконавчої влади, Президент України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, правоохоронні органи, а з іншого — фізична особа, навчальні заклади, підприємства, інші державні органи, установи й організації, діяльність яких пов'язана із забезпеченням прав і свобод людини та громадянина щодо їх реалізації, охорони, поновлення тощо².

Органи виконавчої влади мають право породжувати адміністративні правовідносини в односторонньому порядку, керуючись інтересами держави й завданнями, що стоять перед ними.

Структуру механізму адміністративно-правового регулювання становлять адміністративно-правові норми, акти тлумачення й акти реалізації адміністративно-правових норм, адміністративно-правові відносини³.

Так, С. В. Ківалов стверджує, що обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання є адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, що встановлює чи санкціонує держава, та які є обов'язковими для виконання. Також важливою складовою механізму адміністративно-правового регулювання постають адміністративно-правові відносини⁴.

На думку А. С. Васильєва, метод правового регулювання — це комплекс прийомів, засобів і способів правового впливу на суспільні відносини, що становлять предмет певної галузі права. Для адміністративного права, як і для будь-якої іншої галузі права, характерним є використання всієї сукупності прийомів і засобів, зумовлених сут-

ністю юридичних норм, що спрямовані впорядковувати та регулювати суспільні відносини¹.

Адміністративно-правові норми є первинними елементами адміністративного регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Вони посідають центральне місце, оскільки їх брак призводить до бездіяльності всієї системи функціонування адміністративного права. На думку О. П. Костюшка: «за допомогою адміністративно-правових норм встановлюється механізм реалізації прав і свобод людини та громадянина; дотримання їх прав та свобод у діяльності фізичних осіб, підприємств, установ, організацій, органів публічного управління тощо. Крім цього, вони зумовлюють законослухняну поведінку суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо захисту прав і свобод неповнолітніх; орієнтують на задоволення та відновлення інтересів людини і громадянина шляхом прямого застосування адміністративних санкцій за правопорушення, що посягають на їхні права та свободи. У контексті діяльності правоохоронних органів України всі адміністративно-правові норми, які забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, можна розділити на норми регулятивного спрямування, попереджувальні норми й норми, що охоплюють функції захисту»².

Готуючись до другого питання теми, слід звернути увагу на те, що визнаний в Україні пріоритет прав людини та громадянина передбачає обов'язок держави захищати їх. Забезпечення прав і свобод є актуальною проблемою сучасної юридичної науки. Важливе місце серед її складових посідає адміністративно-правова реалізація прав і свобод людини та громадянина. З-поміж різноманітних заходів реалізації прав і свобод людини та громадянина одне з основних місць належить їх адміністративно-правовому забезпеченню, яке виявляється у відносинах з органами виконавчої влади. Актуальною є необхідність визначення поняття та змісту механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Саме завдяки його ефективному функціонуванню можливе отримання державних управлінських послуг, забезпечення і захист порушеного права.

¹ Захист прав і свобод людини. URL: <https://ngaleshynska-gromada.gov.ua/news/1704957713/>

² Там само.

³ Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навч. посіб. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2000. С. 23.

⁴ Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч. посіб. Одеса : Юрид. літ., 2002. С. 16. URL: <http://lawdiss.org.ua/books/138.doc.html>

¹ Васильєв А. С. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. Харків : Одиссей, 2002. С. 8.

² Костюшко О. П. Забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 166.

У перекладі з французького слова «гарантія» (garantie) означає поруку, умову, забезпечувати що-небудь¹. Поняття гарантій базується на основних принципах, вироблених людством: гуманізмі, справедливості, законності, доцільності, рівноправності тощо, а у механізмі забезпечення прав і свобод людини та громадянина держави гарантії посідають важливе місце.

Термін «гарантії» посідає одне з основних місць не тільки в правовій науці, але й в галузевих науках. І це не випадково: від стану розробки даної тематики залежить ефективність реалізації громадянами та їх об'єднаннями своїх прав, свобод і законних інтересів.

У загальному вигляді можна визначити, що **гарантії прав людини** це — система принципів і норм, засобів та інститутів, а також вимог, адресованих уповноваженим і зобов'язаним суб'єктам, за допомогою яких забезпечується повага та здійснення прав людини, а у разі перешкод у реалізації — їх відновлення, захист та відшкодування шкоди, спричиненої порушенням².

Споконвічним та універсальним гарантом прав громадян є закон. Будь-які владні структури і посадові особи зобов'язані діяти в рамках закону, і тільки в рамках закону вони можуть бути наділені властивостями організаційно-правових гарантів.

Так, наприклад, українська дослідниця Д. Г. Мулявка зазначає: «Аналізуючи наукові визначення понять гарантій, необхідно відзначити, що в науковій літературі зустрічаються найрізноманітніші ознаки, що складають основу поняття гарантій: «засоби», «заходи», «механізм», «норми права», «умови», «обов'язки держави», «система умов, способів, засобів». Усі ці думки слушні і мають право на існування, однак слід виділити загальні, спільні риси всіх термінів. Спільним є те, що: 1) гарантіями є умови, за яких всебічно реалізуються права і свободи особи; 2) гарантіями є система засобів, за допомогою яких забезпечується охорона прав і свобод особи; 3) гарантіями є засоби, за допомогою яких забезпечується дієвий захист інтересів, прав і свобод людини і громадянина у разі їх незаконного порушення. Існують також інші класифікації гарантій»³.

¹ Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука К. : Головна редакція «УРЕ», 1974. URL: <https://archive.org/details/inshomovnyx1974>

² Разметаєва Ю. С. Доктрина та практика захисту прав людини : навчальний посібник. Київ: ФОП Голембовська О. О., 2018. С. 51–52.

³ Мулявка Д. Г. Гарантії здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності: адміністративно-правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 4(29), том 2. С. 141. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v4-2_2019/29.pdf

За сферою дії гарантії поділяються на: внутрішньодержавні (національні), міжнародні; за способом викладення: прості, складні, змішані; за підставою правового становища особи — на загальні; спеціальні; індивідуальні.

Державні органи та посадові особи реалізують свою компетенцію шляхом розслідування обставин учинення правопорушення, встановлення і покарання винних, а правопорушники — мають зазнати позбавлення державно-владного характеру за вчинені правопорушення¹.

У цьому контексті професор О. М. Бандурка зазначив, що «...гарантії захисту прав і свобод людини та громадянина правоохоронними органами полягають у системі правових й організаційних засобів, спрямованих на: припинення незаконного обмеження свободи особи (звільнення заручників, звільнення необґрунтовано затриманого як підозрюваного в учиненні злочину); скасування незаконного правозастосовного акта (постанови про накладення адміністративного стягнення тощо); відшкодування заподіяної особі шкоди внаслідок незаконного обмеження її свободи»².

Адміністративно-правовому регулюванню захисту прав і свобод людини та громадянина правоохоронними органами притаманні певні риси. Це комплекс прийомів, засобів і способів правового впливу на суспільні відносини, що: має визначені елементи — адміністративно-правові відносини, норми та їх застосування суб'єктами права; чинить характерний лише для нього вплив на певні суспільні відносини, які складаються з приводу реалізації прав і свобод неповнолітніх; за допомогою кола цих суспільних відносин визначає комплекс організаційних і спеціальних заходів, спрямованих на охорону, захист та поновлення порушених прав і свобод людини й громадянина; відіграє важливу роль у профілактиці правопорушень щодо прав та свобод людини і громадянина³.

У рамках управлінської компетенції посадові особи мають право, а в багатьох випадках — зобов'язані розглядати питання щодо забезпечення адміністративно-правових гарантій прав громадян і вживати заходів для їх реалізації⁴. Фактично, ми можемо розглядати гарантії

¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консульт, 2000. С. 546.

² Адміністративна діяльність. Особлива частина : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Еспада, 2000. С. 34. URL: <https://lawbook.online/page/administrat/ist/ist-9--idz-ax242.html>

³ Костюшко О. П. Вказаний твір. С. 168.

⁴ Ведерніков Ю. А. Адміністративне право України : навч. пос. К. : Центр навчальної літератури, 2005. С. 45–46.

як засіб, що забезпечує перехід від передбачених конституцією можливостей до реальної дійсності.

Ефективність гарантій залежить від рівня розвитку загально-правових принципів, стану економіки, рівня розвитку демократичних інститутів, реальності політичної системи суспільства, наявності системи досконалих законів у державі, ефективності механізмів реалізації законоположень, ступеня правової свідомості, правової культури населення, узгодженості інтересів населення та суспільства в цілому і наявності високоефективного органу конституційного контролю¹.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Реальність конституційних прав людини забезпечується цілою системою різноманітних економічних, соціальних, політичних, ідеологічних та інших гарантій.

Під змістом конституційних гарантій прав і свобод людини слід розуміти діяльність держави зі створення умов і надання людині таких засобів, закріплених у Конституції, за яких би людина мала можливість вільно і безперешкодно реалізувати закріплене за нею в Основному Законі держави право.

Гарантії не можуть дати повного уявлення про гарантування основних прав, подібно до того, як конституційні права фіксують не весь правовий статус, а лише його основи. Проте за гарантіями можна робити висновок про рівень гарантування конституційних прав громадян в державі².

Отже, на підставі наведеного можна сказати, що система гарантій прав людини включає норми, принципи, інститути, засоби, вимоги до суб'єктів, спрямовані передусім на повагу та забезпечення реалізації прав, а у випадку перешкод, також і на їх захист. Ці гарантії можуть мати неюридичний та юридичний характер, бути державними та недержавними, діяти на різних рівнях та у різних сферах суспільних відносин³.

Найбільша увага традиційно відводиться тим гарантіям, що виходять від держави в особі її органів, особливо судових. На сьогодні неабиякої значущості набувають недержавні гарантії прав людини, які, що здійснюються за рахунок існування розгалуженої та впливової

системи суспільних інституцій, так і ті, що спрямовані на конкретну особу-власника прав.

Усі гарантії повинні бути ефективними, але дієвість гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління залежить від високого рівня правової культури населення і всіх ланок державного апарату, розвиненості інститутів правової держави, розвитку громадянського суспільства, якості роботи нормотворчих органів, правоохоронних органів і їх посадових осіб, існування надійної системи контролю тощо.

Література

1. Андріїв В. М. Гарантії прав державних службовців у сфері безпеки праці. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2023. № 1 (79). С. 301–305. http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2023/49.pdf
2. Гончарук Н. Т., Сорокіна Н. Г. Публічна служба: навчальний навчальний посібник / М-во освіти і науки України, Нац. техн. ун-т «Дніпровська політехніка». Дніпро : ГРАНІ, 2023. 344 с. URL: https://palsg.nmu.org.ua/ua/literature/Навч_посіб_Публічна_служба_Гончарук,Сорокіна.pdf
3. Задоя І. І. Особливості вступу на державну службу в період дії воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 867–869. URL : http://lsej.org.ua/4_2024/214.pdf
4. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2136-20>
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>
6. Курепін В. М., Марченко Д. Д., Курепін Д. В. Охорона праці в галузі: навчальний посібник для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти денної та заочної форм здобуття вищої освіти. Миколаїв : МНАУ, 2023. 586 с. URL: <https://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/13157/1/ohorona-praci-v-galuzi-posibnik.pdf>
7. Лазур Я. В. Захист прав людини у публічному управлінні: євроінтеграційний контекст : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 16. URL : <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/71846>

¹ Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підр. К. : Юрінком Інтер, 2006. С. 277–278.

² Панкевич І. М. Конституційні гарантії захисту прав людини в Україні та країнах сталої демократії (спроба порівняльного аналізу). Львів, 2005.

³ Разметаєва Ю. С. Вказаний твір. С. 55.

8. Руденко О. М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 68 с.
9. Фенич Я. В., Дьордй В. І. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*: електронне наукове видання. 2024. № 4. С. 456–461. URL : <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/77.pdf>
10. Шуміло І. А. Міжнародна система захисту прав людини: навчальний посібник. Київ : ФОП Голембовська О. О., 2018. 168 с. URL : https://nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/05/msc_1_copy-1.pdf

Практичне заняття № 9

Історія формування культури державної служби в країнах-членах ЄС і в Україні та роль освіти у підвищенні загального рівня культури державного службовця в Україні

ПЛАН

1. Поняття «культура» та «професійна культура»: особливості тлумачення та формування.
2. Професійна культура державного службовця та історичні особливості її розвитку в системі державної служби України.
3. Організаційна культура як об'єкт управлінської діяльності у сфері державної служби та її типи.
4. Формування уявлень про професійну етику державного службовця у суперновітній час та її закріплення у праві.
5. Роль професійної освіти у підвищенні загального рівня культури державного службовця.

Методичні рекомендації

Готуючись до першого питання теми, доцільно звернути увагу на пояснення термінології цієї теми. Так, слово «**культура**» латинського походження (cultura — догляд, освіта, розвиток)¹. У Стародавньому світі воно використовувалося для позначення **обробітку ґрунту, вирощування й догляду рослин і тварин, а також виховання людини**, а згодом — означало вироблення правил поведінки, набуття знань, навичок та удосконалення мови.

Культура — складний об'єкт вивчення. Наука, що вивчає культуру — культурологія, досліджує різноманітні сфери, форми та особливості культурних явищ. Специфіка філософського підходу до осмислення культури полягає в прагненні представити культуру як складне багатовимірне явище, що істотно пов'язане з людиною. Становлення стійкого розмежування «природного» і «культурного» відносять до філософії доби Відродження та Нового часу. На сучасному етапі ці поняття можуть протиставляти або поєднувати у нові терміни, наприклад, «екологічна культура та її історія», «культура права та її історія», «культура державної служби» тощо.

¹ Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ : Головна редакція «УРЕ». 1974. URL: <https://archive.org/details/inshomovnyx1974>

Сьогодні існує досить багатьох тлумачень цього поняття. Так, наприклад, С. Гончаренко в «Українському педагогічному словнику» дає визначення: «Культура — сукупність практичних, матеріальних і духовних надбань суспільства, які відображають історично досягнутий рівень розвитку суспільства й людини і втілюються в результатах продуктивної діяльності. У вужчому розумінні культура — це сфера духовного життя суспільства, що охоплює насамперед систему виховання, освіти, духовної творчості (особливо мистецької), а також установи й організації, що забезпечують їхнє існування (школи, вузи, клуби, музеї, театри, творчі спілки, товариства тощо). Водночас під культурою розуміють рівень освіченості, вихованості людей, а також рівень оволодіння якоюсь галуззю знань або діяльності»¹.

Група сучасних дослідників вважають, що: «Не дивлячись на свою універсальну, загальнолюдську сутність, культура не може існувати без конкретного суб'єкта, який може бути групою, нацією, етносом, окремою особою тощо»².

За критерієм суб'єкта культури можна виокремити такі види культури:

- культура соціальної мегасистеми (цивілізації, крупні міждержавні об'єднання, єдині системи світового значення тощо);
- культура соціальної макросистеми (общини, племена, держави різного типу тощо);
- культура соціальної мікросистеми (сім'ї, громадські об'єднання, професійні колективи тощо);
- культура особистості.

Разом з тим, до сьогодення лишається дискусійним питання співвідношення культури та цивілізації. Так, група вчених пов'язує термін «культура» з духовним життям, вживаючи поняття «гуманітарна культура», «культура виховання», «моральна культура», «культурний простір» тощо. Але об'єктом наукового дослідження культура стала лише з XVIII століття і поступово набула самостійного наукового значення. Сьогодні зберігається розподіл культури на матеріальну і духовну, пов'язаний із принциповим розумінням культури філософом

і гуманістом А. Швейцером, який розглядав культуру як «підсумок усіх досягнень окремих осіб і всього людства в усіх сферах і за всіма аспектами тієї мірою, якою ці досягнення сприяють духовному вдосконаленню особистості і загальному прогресу»¹.

Готуючись до другого питання теми, доцільно звернути увагу на те, що незважаючи на те, що поняття «професійна культура» є загально-вживаним і «активним» у суспільно-політичній лексичі, спеціальних праць, присвячених комплексному теоретичному й історичному аналізу цього явища сильно бракує.

У вужчому сенсі професійна культура — є комплексом стійких установок свідомості і моделей поведінки людини, що історично склалися на індивідуальному, груповому та масовому рівнях, у професійній сфері, тобто є культурою особистості. Але у сучасній науці існує велика кількість визначення цього явища. Для кращого уявлення цього розмаїття ми пропонуємо узагальнені матеріали, підготовлені О. А. Пілевич².

У вітчизняних працях аспекти становлення і розвитку професійної культури в конкретних видах трудової діяльності розглядаються нечасто. Так, на думку В. І. Бажукова, професійна культура у широкому сенсі — це все, створене людиною в певній професійній сфері, тобто є культурою (як мінімум) соціальної мікросистеми.

Як приклад тлумачення подібного поняття «професійна культура» може бути наведене визначення А. І. Кравченка, який професійну культуру відносить до галузей культури, під якими розуміє такі сукупності норм, правил і моделей поведінки людей, що складають відносно замкнену область у складі цілого. Наведені поняття «професійна культура» фактично демонструють нам дві форми існування професійної культури: об'єктивну, характеризуючу умови діяльності професійної групи, і суб'єктивну, яка реалізується в самій діяльності конкретної людини, в її особистому ставленні до цієї діяльності³.

Аналізуючи це поняття, Г. Є. Улунова зазначає, що: «Професійна культура державного службовця з точки зору акмеологічного підходу являє собою цілісне, особливе новоутворення, що регулює і прогнозує

¹ Трач Ю. В. Проблеми вивчення культури в світлі її взаємодії з технікою. *Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв*. 2019. № 3. С. 353.

² Пілевич О. А. «Культура», «професійна культура» як базові категорії дослідження професійної культури майбутнього економіста. *Професійна освіта: проблеми і перспективи*. 2014. Вип. 7. С. 43–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Profos_2014_7_11

³ Професійна культура: сутність, фахові особливості, розвиток : колективна монографія. С. 14.

¹ Гончаренко С. Український педагогічний словник. Київ : Либідь, 1997. С. 182.

² Професійна культура: сутність, фахові особливості, розвиток : колективна монографія / відп. ред. Г. Є. Улунова. Суми : Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2016. С. 12. URL : https://library.sspu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/04/Profesiyna_kultura.pdf

№	Автор	Зміст поняття «професійна культура»
1	Вечірко Р.	Професійна культура — це високий рівень професійної підготовки, її якості. Це найяскравіша грань людської особистості і суспільства в цілому. Високий стан загальної культури суспільства, нації забезпечує належну освіту і професійну культуру
2	Лимарь А.	Професійна культура — підсистема культури. Її суб'єктом виступає соціально-професійна група, представники якої можуть бути членами різних виробничих колективів і тому часто віддалені один від одного в реальному часі і просторі. Становлення і розвиток певного типу професійної культури тісно пов'язані із процесом інституалізації професії. Особливості професійної культури походять як з характеру професійної діяльності, так і з особливостей її суб'єкта, які проявляються в конкретний історичний період. Професійна культура — феномен культури, який має свою логіку розвитку. Професійну культуру можна розглядати як здійснення діяльності на високому рівні (оптимальними способами) з метою досягнення максимального результату. Формування професійної культури особистості означає засвоєння загальноновизначених стандартів кращих зразків професійної діяльності
3	Черньонков Я.	Професійна культура — багаторівневе утворення високого ступеня організованості
4	Шведова Я.	Професійна культура особистості не обмежується професійними знаннями, вміннями, навичками, а ґрунтується на особистісних якостях, що виявляються у загальній культурі
5	Щеголева Т.	Професійна культура — рівень оволодіння певною галуззю професійних знань або відповідної діяльності
6	Спіріна Т.	Професійна культура — це сукупність інтелектуальних, духовних, творчих здібностей, якостей і властивостей особистості та стилю діяльності, який передбачає усталений спосіб життя, сформовані на основі загальних і специфічних професійних знань загальну культуру, позитивний досвід, що дозволяють особистості ефективно та якісно вирішувати професійні завдання

Наведено з: Пілевич О. А. «Культура», «професійна культура» як базові категорії дослідження професійної культури майбутнього економіста. *Професійна освіта: проблеми і перспективи*. 2014. Вип. 7. С. 43–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Profos_2014_7_11

саморозвиток особистісно і професійно важливих якостей державних службовців. ...Отже, з акмеологічних позицій розвиток професійної культури державного службовця — процес і результат системних перетворень розвитку особистості, що включає взаємопов'язані прогресивні зміни наступних основних підсистем: професіоналізму діяльності; професіоналізму особистості; нормативності діяльності та поведінки... Психологічний підхід тлумачить професійну культуру державного службовця як комплекс психологічних характеристик фахівця, що зумовлюють ефективність та результативність його професійної діяльності... В межах особистісного підходу, що є конкретизацією вищерозглянутого психологічного підходу, професійна культура державних службовців розуміється як цілісна, сутнісна інтегральна характеристика особистості державного службовця, що є умовою ефективної професійної діяльності й метою професійного самовдосконалення. Особистісний підхід до професійної культури дозволяє проаналізувати ті особистісні характеристики, що зумовлюють ефективність професійної діяльності державного службовця, і, в свою чергу, на основі їх виявлення визначити рівень самої культури»¹.

Суб'єктами професійної культури як культури макросистеми є члени певних професійних об'єднань або груп, наприклад — судді, прокурори, працівники медичних чи навчальних закладів та ін. Їх об'єднують спільні глобальні цілі професійної діяльності, ідентичні цінності, використання світового досвіду, накопиченого їх попередниками та взагалі людством у певній професійній сфері тощо.

Важливо зазначити, що культура державної служби в Україні не залежить виключно від самої служби, а є частиною загальної культури суспільства. Її формування також відбувається і на підґрунті культури особистості, що дає можливість проектувати культуру у сферу професійної діяльності, культуру особистості.

Так, на думку І. П. Лотової, сутнісна характеристика професійної кар'єри держслужбовців визначається не стільки як просування службовими сходами організаційної ієрархії, скільки як процес реалізації людиною себе, своїх можливостей в умовах професійної діяльності. Високий рівень професійної культури дозволяє державним

¹ Улунова Г. Є. Професійна культура державного службовця як культура особистості. *Проблеми сучасної психології*: збірник наукових праць КПНУ імені Івана Огієнка, Інституту психології імені Г. С. Костюка НАПН України. 2013. Випуск 19. С. 728, 731, 733.

службовцям осмислювати процес саморозвитку як життєву цінність, створювати умови для самовдосконалення та самореалізації в ході життєдіяльності, пізнавати, актуалізувати, творчо проявляти свою індивідуальність¹.

Виникнення професійної культури часто розглядають у площині етнографії та пояснюють розділом людської діяльності на трудову й побутову, як сукупність спеціальних знань і досвіду їх реалізації у професійній діяльності.

Також доцільно зазначити, що в межах психологічного підходу професійна культура державного службовця тлумачиться як комплекс психологічних характеристик фахівця, що зумовлюють ефективність і результативність його професійної діяльності. Але у межах особистісного підходу професійна культура державних службовців іноді розуміється як цілісна, сутнісна інтегральна характеристика особистості державного службовця, що є умовою ефективної професійної діяльності й метою професійного самовдосконалення.

Важливими документами, що регламентують професійну культуру державних службовців, є Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки та План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, що були схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р². Зазначені документи урегульовують побудову ефективної та сервісної держави, яка зможе належним чином забезпечувати захист основоположних прав та інтересів громадян на основі досвіду провідних європейських країн.

Етичні норми, що діють у різних країнах, такі як норма поведінки чиновника, норма роботи зі зверненнями громадян, норма виявлення чиновників, які не справляються з власними обов'язками, норма добровільної відставки у сфері державної служби, залежать від різних факторів³, що також вказує на важливість питання професійної культури державних службовців в Україні. Часто професійні цінності, відбиваючись у свідомості державних службовців у процесі їхньої професійної діяльності, стають регуляторами поведінки, підштовху-

ючи почати вибір певної форми дій або вчинків у різних службових ситуаціях¹. Також важливо наголосити на тому, що професійна культура є якісною ознакою соціального розвитку, конкретною цілісністю, створеною людською діяльністю. Вона характеризується кризою визначеності людської діяльності як система найважливіших і необхідних властивостей певного фаху.

Готуючись до третього питання теми, доцільно звернути увагу на те, що організаційна культура є досить важливим елементом теорії організації, що в свою чергу підтверджує необхідність розгляду організаційної культури в державному управлінні. Тут слід зазначити, що сьогодні існує багато точок зору щодо тлумачення цього явища. Отже, ми пропонуємо ознайомитись з деякими варіантами, зібраними нами у таблиці, наведеній нижче.

Аналізуючи організаційну культуру державної служби, фахівці часто зазначають, що це соціальне явище, яке виникає у будь-якій організації і є системою цінностей, переконань, а також норм, ролей, правил, які направляють діяльність організації (підприємства), формують стосунки і зв'язки між працівниками і підрозділами організації. Вона формується в процесі колективного накопичення службовцями досвіду під впливом сукупності різних факторів і обставин.

Слід погодитись з думкою С. Гайдученко, яка вважає, що: «Організаційна культура має ряд специфічних рис, які виділяють цю організацію серед інших і є, як правило, продуктом історичного розвитку організації: традиції, мова (сленг), гасла, звичаї, — все те, що сприяє передачі культурних цінностей, переконань, норм і змісту ролей іншим поколінням працівників, прийоми адаптації і об'єднання (інтеграції) працівників цього підприємства»².

Вона виділяє три таких джерела формування організаційної культури державної служби: «1) погляди і цінності засновника організації (особливо, якщо лідер харизматичний); 2) колективний досвід; 3) нові погляди і цінності, привнесені членами організації, що нещодавно з'явилися, і керівниками («новачками»)»³.

¹ Сидоренко Н. С. Структурні компоненти професійної культури державних службовців. *Аспекти публічного управління*. 2013. Т. 1, № 1. С. 85. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/issue/download/2/ser#page=84>

² Гайдученко С. О. Організаційна культура: конспект лекцій для студентів бакалаврату всіх форм навчання спеціальності 281 — Публічне управління та адміністрування / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. Бекетова, 2020. С. 6.

³ Там само. С. 21.

№	Автор	Зміст поняття «організаційна культура»
1	Базаров Т.	Складний комплекс припущень, які бездоказово приймаються усіма членами конкретної організації й обумовлюють загальні рамки поведінки, що приймаються більшою частиною організації. Виявляється в філософії та ідеології управління, ціннісних орієнтаціях, віруваннях, очікуваннях, нормах поведінки. Регламентує поведінку людини та дає можливість прогнозувати її поведінку у критичних ситуаціях
2	Гайдученко С.	Це галузь знань, яка має зайняти відповідне місце серед сучасних управлінських наук, об'єднавши при цьому всі її розрізнені елементи, як-то: етика, організаційна поведінка, культура управління та інші
3	Деметр Н.	Система уявлень, символів, цінностей і зразків поведінки, які поділяють усі члени організації. Основною функцією організаційної культури є створення відчуття ідентичності всіх членів організації, усвідомлення колективного «ми»
4	Липовська Н.	«Філософія», що дає сенс існуванню даної організації та специфіку порівняно з іншими організаціями, показує взаємозв'язки організації зі співробітниками та клієнтами, що визначає норми, принципи діяльності й поведінку державних службовців, а також вихідні, базові положення, цінності, що ними приймаються
5	Малиновський В.	Складна композиція базових припущень, властивих організації, які сприймаються персоналом і виявляються в проголошених організацією принципах та цінностях, що визначають для членів організації формальні та неформальні моделі поведінки, що мають особливості в різних системах
6	Соломанідіна Т.	Соціально-духовне поле організації, яке формується під впливом матеріальних та нематеріальних, явних та прихованих, усвідомлюваних та неусвідомлюваних процесів та явищ, що визначають єдність філософії, ідеології, цінностей, підходів до вирішення проблем та поведінки персоналу організації, що сприяє її руху до успіху
7	Шейн Е.	Набір прийомів і правил вирішення проблем зовнішньої адаптації і внутрішньої інтеграції працюючих, правил, що виправдали себе в минулому і підтвердили свою актуальність нині. Ці правила і прийоми є відправним моментом у виборі персоналом прийнятного способу дії, аналізу і прийняття рішень

Також важливо зазначити, що прийнято розрізняти такі історичні **типи організаційних культур**: органічну (згода з загальною ідеєю, цілями, задачами організації, керівництво і комунікації органічні, без конфліктів); бюрократичну, з наявністю сильного керівництва і влади та з чіткою визначеністю завданнями і правилами комунікації; підприємницьку, з наявністю вільної ініціативи та індивідуальної творчості, де комунікації є інтенсивними і непередбаченими¹.

Функції організаційної культури, на думку С. О. Гайдученко, М. М. Новікова можна виділити такі: «1. Формування, накопичення, передача, зберігання цінностей організації. 2. Формування системи знань. 3. Формування системи внутрішніх комунікацій, і зв'язків усередині організації по вертикалі і горизонталі. 4. Формування системи зовнішніх комунікацій і зв'язків організації. 5. Формулювання цілей. 6. Формування культури трудового, виробничого й інших матеріальних процесів»².

Структура організаційної культури має два виміри: горизонтальне і вертикальне. Горизонтальний вимір характеризується різноманіттям культурних форм, з яких можна виділити чотири:

1. Економічна культура організації — результат її економічного мислення. Економічна культура включає: 1) культуру виробництва — культуру організації праці, культуру умов праці, культуру засобів праці і так далі; 2) культуру розподілу; 3) культуру споживання; 4) культуру обміну.

2. Соціально-психологічна культура обумовлена механізмом мислення співробітників. Соціально-психологічна культура включає безліч компонентів, найбільш явні з них: 1) культура керівників, співробітників; 2) етична і естетична культура; 3) культура поведінки (мотивації); 4) культура комунікацій; 5) культура вирішення конфліктів.

Зі свого боку, кожен з елементів культури може ділитися на інші складові.

3. Правова культура.

4. Політична культура.

¹ Гайдученко С. О. Організаційна культура як об'єкт управлінської діяльності у сфері державної служби. *Публічне управління: теорія та практика*: зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: ДокНаукДержУпр. 2012. № 1 (9). С. 33.

² Гайдученко С. О., Новікова М. М. Організаційна культура: текст лекцій з дисципліни для студентів 5 курсу спеціальності 8.03060101 «Менеджмент організації і адміністрування (за видами економічної діяльності)» денної форми навчання). Х.: Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. 2015. С. 7–8.

Вертикальний вимір характеризується трьома рівнями: 1) поверхневим — вивчаються зовнішні прояви культури; 2) підповерхневим — аналізуються цінності і вірування, сприйняття яких носить свідомий характер; 3) глибинним — базові припущення, що важко усвідомлюються навіть членами колективу, приховані, такі, що приймаються на віру, припущення, що допомагають сприйняти атрибути (артефакти, що проголошуються цінності і базові уявлення), що характеризують культуру¹.

Серед основних компонентів організаційної культури прийнято виділяти: культуру управління, культуру виробництва, культуру зовнішніх стосунків, підприємницьку культуру, екологічну культуру та ін.

Частіше за все пропонується впроваджувати такі елементи організаційної культури як цінності, ритуали, традиції, норми і правила поведінки, чого замало для належної відповіді на сучасні виклики, особливо в умовах глобалізації².

Сучасні дослідники також зазначають, що організаційна культура на базі інформаціоналізму є ключовою компонентою нової парадигми публічного управління в умовах глобалізації. До того ж, характеристики інформаціоналізованої організаційної культури набувають масштабності та значущості, а також певних партиципативних ознак: гнучкості, відкритості, толерантності, співробітництва, орієнтації на загальнолюдські цінності тощо.

Підбиваючи підсумки, важливо зазначити, що сьогодні усе частіше звертають увагу на те, що аналіз організаційної культури є здатним виявити дієвість офіційно проголошених цінностей, правил і норм в органах державної служби. Організаційна культура може бути основним джерелом спротиву змінам, тому без її вивчення неможливо зрозуміти та забезпечити справжнє організаційне навчання та розвиток, впровадити необхідні реформи. Здатність відчувати межі власної культури та розвивати її адаптивність є основним викликом і водночас можливістю для лідерів органів влади³.

¹ Гайдученко С. О. Організаційна культура : конспект лекцій для студентів бакалаврату всіх форм навчання спеціальності 281 — Публічне управління та адміністрування. С. 9.

² Там само. С. 13.

³ Посібник з формування організаційної культури на публічній службі / Алюшина Н. та ін. 2023. URL : <https://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/31744>

Література

1. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с.
2. Лазур Я. В. Захист прав людини у публічному управлінні: євроінтеграційний контекст : монографія. Одеса : Гельветика, 2021. 83 с. URL : <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/71846>
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. Дата оновлення 06.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF>
5. Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться стажування слухачів Національної академії: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2013 р. № 255. Дата оновлення 23.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-2013-%D0%BF>
6. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: Наказ НАДС від 03.03.2016 р. № 48. Дата оновлення 03.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16>
7. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. Київ : Конус Ю, 2007. 735 с.
8. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська та ін. Київ : НАДУ, 2013. 112 с.
9. Руденко О. М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 68 с.
10. Сорокіна Н. Г. Добросовісність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 27(5). С. 39—42. URL: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/56452

6. САМОСТІЙНА РОБОТА ЗДОБУВАЧІВ

до вивчення дисципліни

«Історія державної служби України та країн-членів ЄС»

6.1. Загальні положення

Самостійна робота здобувачів вищої освіти освітнього ступеня «магістр» за спеціальністю D 4 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань D «Бізнес, адміністрування та право» Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів при Національному університеті «Одеська юридична академія» — це форма організації освітнього процесу, що передбачає засвоєння здобувачем освіти навчального матеріалу у вільний від навчальних занять час під методичним керівництвом викладача, але без його безпосередньої участі.

Самостійна робота здобувачів вищої освіти є невід'ємною та обов'язковою складовою освітньої діяльності закладу вищої освіти. Цей різновид роботи є основним засобом засвоєння навчального матеріалу здобувачами освіти у час, вільний від аудиторної роботи. Він спрямований на закріплення теоретичних знань, отриманих здобувачами освіти за час навчання, їх поглиблення, набуття й удосконалення практичних навичок та умінь відповідно до обраного напрямку підготовки.

Самостійна робота з матеріалами дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» виконується здобувачами освіти під керівництвом викладача, що здійснює аудиторну роботу в цій академічній групі, за активного сприяння закладу вищої освіти.

Метою самостійної роботи є системне і послідовне формування компетентностей майбутнього фахівця, досягнення очікуваних результатів навчання та формування у здобувачів освіти самостійності у здобутті і поглибленні знань, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності майбутніх фахівців на сучасному ринку праці. Основними завданнями самостійної роботи є послідовне вироблення навичок ефективної самостійної професійної (практичної й науково-теоретичної) діяльності на рівні європейських і світових стандартів.

Самостійна робота здобувача вищої освіти над засвоєнням навчального матеріалу з дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» може виконуватись у бібліотеці, навчальних кабінетах,

комп'ютерних аудиторіях, а також у домашніх умовах. Для її організації обов'язковим є визначення обсягу часу, відведеного на самостійну роботу, тематики занять, списку рекомендованих джерел, форми звітування.

Самостійна робота з цієї навчальної дисципліни може містити крім обов'язкової складової, яка передбачає опанування програмного матеріалу дисципліни, ще й вибірково, яка передбачає виконання завдань, які здобувач освіти вибирає з метою розширення професійних знань, особистого рейтингу. В окремих випадках зібрані матеріали самостійної роботи можуть бути виставлені на сайті Наукової бібліотеки університету, після схвалення керівництвом ЗВО.

З метою організації якісної самостійної роботи здобувача на початку семестру на електронні адреси старост практичних груп надсилають навчально-методичні рекомендації, які містять передмову, опис навчальної дисципліни, її тематику, загальні методичні настанови, завдання та інші матеріали.

6.2. Загальні напрямки самостійної роботи здобувачів

До самостійної роботи здобувачів щодо вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» протягом семестру включаються:

1. Робота з довідковою та науковою літературою відповідно до зазначених у програмі тем.
2. Внесення до конспекту розгорнутого плану відповіді на встановлені питання до кожного практичного заняття, згідно з програмою курсу.
3. Обов'язкове конспектування матеріалів до тем, винесених на самостійний розгляд здобувачів, згідно з тематичним планом дисципліни.
4. Ознайомлення з відповідними нормативно-правовими матеріалами.
5. Опрацювання статистичної інформації в межах встановлених завдань у планах практичних занять.
6. Робота на ПК, користування Інтернет.
7. Написання повідомлень, рефератів, доповідей, підготовка виступів, презентацій.
8. Застосування набутих знань для розв'язання практичних завдань.
9. Підготовка до заліку.

6.3. Обсяг самостійної роботи студента до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»

Навчальний час, відведений на самостійну роботу здобувача освіти, регламентується навчальним планом ЗВО та силабусом дисципліни. Співвідношення обсягів аудиторних занять і самостійної роботи визначається з урахуванням специфіки та змісту конкретної навчальної дисципліни, її місця, значення і дидактичної мети в реалізації освітньо-професійної програми.

№	Назва типу самостійної роботи здобувача	Кільк. год	
		д. ф.	з. ф.
1	Обов'язкове знайомство з науковою літературою відповідно до зазначених у програмі тем	10	12
2	Внесення до конспекту розгорнутого плану відповіді на встановлені питання до кожного практичного заняття, згідно з програмою курсу	18	20
3	Обов'язкове конспектування матеріалів до тем, винесених на самостійний розгляд здобувачів, згідно з тематичним планом дисципліни	12	20
4	Ознайомлення з відповідними матеріалами нормативно-правової бази	4	6
5	Опрацювання статистичної інформації в межах встановлених завдань у планах практичних занять	2	2
6	Пошукова робота з Інтернет ресурсами	2	4
7	Індивідуальне науково-дослідне завдання	10	10
8	Підготовка до заліку	2	2
	Разом	56	76

6.4. Методичні рекомендації до виконання здобувачами самостійної роботи до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»

Відповідно до п. 3.10.1 Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах, затвердженого наказом МОН України від 2.06.1993 р., самостійна робота здобувача вищої освіти є основним засобом оволодіння навчальним матеріалом у час, вільний від обов'язкових навчальних занять.

Самостійна робота здобувача є обов'язковим та важливим елементом навчального процесу у закладі вищої освіти. Зміст самостійної роботи здобувача вищої освіти визначається навчальною програмою дисципліни, завданнями та рекомендаціями викладача. У цілому, зміст та форми самостійної роботи з матеріалами навчальної дисципліни мають типову, але не універсальну структуру. Це передусім пов'язано зі специфікою засвоєння матеріалів навчальної дисципліни конкретним здобувачем та низкою інших факторів. Враховуючи те, що «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» є: 1) суспільно-політичною наукою, бо вона вивчає такі суспільно-політичні явища, як органи державної влади і місцевого самоврядування від часу їх виникнення та у процесі подальшого розвитку; 2) юридичною наукою, бо вивчає правові аспекти організації та діяльності органів державної служби; 3) історичною наукою, оскільки вивчає державно-правові явища в їхньому історичному розвитку.

Більша частина самостійної роботи здобувача вищої освіти має бути пов'язана з його ознайомленням зі спеціальною літературою. Обсяг такого різновиду роботи складає від 12–15 годин. Традиційно здобувач знайомиться з рекомендованою в робочій програмі дисципліни літературою, яку він бере в бібліотеці чи з інтернет-ресурсів. Прочитані матеріали здобувач вищої освіти акумулює у власному конспекті у вигляді коментарів та нотаток до кожного пункту плану практичного заняття та до окремих тем, винесених в робочій програмі на самостійне ознайомлення. Такий різновид роботи слід здійснювати з використанням спеціальної літератури до курсу, де здобувач може детально ознайомитись із матеріалами навчальної дисципліни.

Розроблені членами кафедри історії держави і права навчально-методичні рекомендації покликані надати допомогу здобувачу вищої освіти органічно поєднувати лекційну форму навчання з систематичною самостійною роботою над підручниками, посібниками, збірниками документів, науковою та довідковою літературою. Конспект із виконаним завданням подається викладачу на перевірку під час проведення відповідного практичного заняття або в інший, визначений викладачем час.

Зібрані візуальні матеріали демонструються здобувачем у формі презентації на практичному занятті, як доповнення або коментар до доповіді. З цією метою здобувач вищої освіти може використовувати власні гаджети або інтерактивні дошки, якими оснащено спеціалізовані класи Національного університету «Одеська юридична академія».

Враховуючи сучасні виклики через війну в Україні, здобувач вищої освіти може надсилати виконаві завдання на перевірку на електронну адресу викладача та спілкуватись з ним, наприклад, за допомогою ZOOM конференцій.

Про час та посилення на такі конференції викладач повідомляє через старосту групи або деканат.

Також слід зазначити існування групової форми виконання самостійної роботи, яка пов'язана з чітким розподілом і кооперацією функцій учасників. Оцінювання такої форми самостійної роботи прямо залежить від обсягів індивідуального внеску учасників.

6.5. Самостійна робота здобувачів в інформаційній мережі Internet

Одним з актуальних завдань при вивченні дисципліни «Історія Державної служби України та країн-членів ЄС» є виховання у здобувачів здатності удосконалювати і розвивати практичні уміння з оволодіння новими інформаційними технологіями і за їх допомогою самостійно здобувати необхідні знання.

Як вже було зазначено, основними завданнями, що мають бути вирішені в процесі викладання дисципліни, є теоретична підготовка здобувачів і формування у них практичних навичок аналізу, планування, організації своєї діяльності на посаді у сфері державної служби. За підсумками вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» здобувачі повинні знати: поняття державної служби та розуміти причини дискусійності цього явища, концептуальні моделі, основні категорії; принципи державної служби; історичні етапи розвитку державної служби України; зарубіжні моделі організації державної служби; нормативно-правове забезпечення провадження державної служби в Україні; правовий статус державного службовця, його права, обов'язки і обмеження, пов'язані із державною службою; особливості тлумачення поняття культури державного службовця, підвищення кваліфікації; підстави і порядок припинення державної служби; основні етапи історії боротьби з корупцією на державній службі в Україні; напрями реформування державної служби в контексті кращого закордонного досвіду.

Отже для налагодження ефективної самостійної роботи здобувачів велике значення має використання інноваційних технічних засобів. Значним чином це дозволяє Internet, застосування якого сприяє:

- стимулюванню пізнавальної діяльності здобувачів,
- успішному засвоєнню ними програм навчальних дисциплін,
- розширенню інформаційного простору,
- зміцненню вміння користуватися сучасними інноваційними розробками тощо.

Також здобувач вищої освіти може практикувати такі форми самостійної роботи із застосуванням інформаційних технологій:

1. **Пошук інформації в мережі** — користування базами даних, інформаційно-пошуковими та інформаційно-довідковими системами, автоматизованими бібліотечними системами, електронними журналами тощо; (перелік електронних бібліотек див. у розділі Інформаційні ресурси силабусу);

2. **Організацію діалогу в мережі** — використання електронної пошти (за її допомогою можна, наприклад, влаштовувати віртуальні дискусії), користування графічними редакторами синхронних і відстрокованих телеконференцій, користування платформою ZOOM для проведення консультацій та ін.;

3. **Створення тематичних web-сторінок** — використання html-редакторів і графічних редакторів.

Основними формами самостійної роботи здобувачів у межах навчального курсу є написання есе та підготовка презентаційних матеріалів до усної доповіді.

Есе — письмовий твір-роздум над проблемою, який віддзеркалює особисту позицію здобувача та систему аргументів, на яких ця позиція ґрунтується. У ньому важливо продемонструвати глибоке знання обраної проблеми, збалансоване використання інформації, підпорядкованість її центральній ідеї (тезі), взаємопов'язаність, логічність, самостійність, аргументованість викладених думок і висновків.

Підготовка до написання есе передбачає ознайомлення з літературою, яка відображає різні підходи до проблеми і бачення її, дає змогу здобувачеві виробити власну позицію і систему її аргументації.

Варіантами навчально-дослідних проєктів з «Історії державної служби України та країн-членів ЄС» можуть бути електронна презентація, електронний урок, відео-кліп (фільм), соціологічне опитування, фото-есе (альбом) тощо. Як правило, його присвячують одній темі або проблемі курсу, маючи на меті її самостійне поглиблене пізнання,

використання отриманих знань для професійних або суспільних потреб. Робота над ним потребує пізнавальних, аналітичних, творчих здібностей, а також спеціальних навичок (робота з комп'ютером, аудіо- та відеоапаратурою, обробка статистичних даних тощо).

Поширення інноваційних технологій в освітній галузі стало об'єктивною закономірністю, зумовленою новою філософією освіти. Інновації варто розглядати як ефективні та результативні нововведення у змісті, методах, засобах і формах навчання та виховання особистості, в управлінні системою освіти, в організації освітнього процесу, у структурі закладів освіти.

Я ми вже казали раніше, платформа **Moodle** — це модульне об'єктно орієнтоване динамічне навчальне середовище, яке називають також віртуальним навчальним середовищем або просто платформою для навчання, яка надає викладачам та здобувачам розвинутий набір інструментів для комп'ютеризованого навчання. Навчитись використовувати Moodle самостійно нескладно. Для тих, хто добре володіє англійською мовою, корисною буде книга «Moodle for dummies» («Мудл для початківців»), у якій просто і доступно пояснюються основні особливості роботи з цією платформою.

Великою перевагою у роботі з цією платформою є можливість вибору часу, присвяченого навчанню, а також темп набуття знань відповідно до індивідуальних потреб здобувача. Окрім багатьох інших переваг використання електронного навчання, важливим аспектом є постійне збільшення кількості навчальних матеріалів, які можуть використовувати здобувачі, але недоліком цієї системи є відсутність прямого контакту між здобувачем, викладачем та іншими учасниками процесу навчання.

Разом з тим, доцільно зазначити, що значною проблемою в організації самостійної роботи здобувача є відсутність його самодисципліни, що є особливо важливими у випадку дистанційного навчання. Також є люди, які мають труднощі з експлуатацією комп'ютера. Саме тому викладачі кафедри історії держави і права щороку проводять спеціалізовані тренінги зі здобувачами, які бажають працювати на платформі Moodle.

6.6. Завдання до самостійної роботи здобувача до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»

ТЕМА 1

Предмет дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», її завдання та методи дослідження

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на такі питання:
 - а) предмет дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» та її функції;
 - б) поняттєво-термінологічний апарат історико-правового дослідження об'єктів дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»;
 - в) історіографія дисципліни;
 - г) завдання дисципліни та її зв'язок з іншими дисциплінами освітньої програми.

ТЕМА 2

Історія виникнення та особливості розвитку державної служби в Україні

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на такі питання:
 - а) проблема періодизації державної служби на українських теренах;
 - б) виникнення державної служби на українських теренах доби Середньовіччя;
 - в) особливості організації державної служби в Українській Державі за П. Скоропадського та її нормативно-правове забезпечення.

ТЕМА 3**Становлення і розвиток парламентаризму та його вплив на формування інституту державної служби в Європі***До теми здобувачі повинні:*

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на такі питання:
 - а) поняття, сутність та системні характеристики парламентаризму;
 - б) витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні;
 - в) парламенти зарубіжних країн.

ТЕМА 4**Державна служба як вид публічної служби: поняття, особливості та етапи її становлення в країнах Східної Європи***До теми здобувачі повинні:*

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на такі питання:
 - а) визначення поняття «публічна служба» та її види в Україні;
 - б) завдання, функції та принципи функціонування публічної служби;
 - в) становлення і розвиток державної служби в країнах Східної Європи.

ТЕМА 5**Моделі державної служби в країнах Західної Європи, історія їх формування та діяльності***До теми здобувачі повинні:*

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на такі питання:
 - а) розвиток наукової думки про просторову організацію публічної влади та моделі організації регіональної влади;
 - б) історія моделювання публічної служби в країнах Західної Європи та їх найбільш характерні риси;
 - в) питання про формування гендерної рівності в контексті розвитку людських ресурсів в публічному управлінні.

ТЕМА 6**Формування європейських принципів і стандартів державного управління та регулювання трудової діяльності державних службовців***До теми здобувачі повинні:*

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на такі питання:
 - а) принципи державної служби та їх класифікація;
 - б) поняття «публічний службовець» та «державний службовець» та умови вступу на публічну службу в Україні та країнах Європи;
 - в) відповідальність публічних службовців, поняття та різновиди.

ТЕМА 7**Гене́за регіональних та місцевих органів управління країн-членів ЄС та України***До теми здобувачі повинні:*

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на такі питання:
 - а) європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу;
 - б) європейські стандарти місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС;
 - в) місцеве самоврядування — основа європейської інтеграції та відновлення України.

ТЕМА 8**Реформування державної служби в незалежній Україні: його етапи та особливості***До теми здобувачі повинні:*

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на такі питання:
 - а) прийняття закону України «Про державну службу» 2015 року як наступний крок у реформуванні державної служби України;
 - б) боротьба з корупцією як важливе завдання у реформуванні державної служби в Україні;
 - в) цифровізація як пріоритетний напрямок реформування державної служби в Україні.

ТЕМА 9
Захист прав людини у публічному управлінні країн Європи:
до історії питання

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на такі питання:
 - а) класифікація прав і свобод громадян, що реалізуються у публічному управлінні;
 - б) гарантії прав державних службовців у сфері безпеки праці;
 - в) особливості захисту прав державних службовців в умовах дії правового режиму воєнного стану.

ТЕМА 10
Історія формування культури державної служби
в країнах-членах ЄС і в Україні

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на такі питання:
 - а) поняття «культура» та «професійна культура»: особливості тлумачення;
 - б) професійна культура державного службовця як фактор розвитку системи державної служби України;
 - в) професійна етика державного службовця: специфіка і проблематика.

7. ІНДИВІДУАЛЬНЕ НАУКОВО-
ДОСЛІДНЕ ЗАВДАННЯ

7.1. Загальні положення

Індивідуальна робота здобувача вищої освіти є формою організації навчального процесу, яка передбачає створення умов для найповнішої реалізації творчих можливостей здобувачів крізь індивідуально спрямований розвиток їх здібностей, науково-дослідну роботу і творчу діяльність.

Індивідуальне науково-дослідне завдання (далі — ІНДЗ) — це індивідуальне завдання навчального, науково-дослідного, творчого характеру, яке може мати міждисциплінарний характер та виконується з метою удосконалення, поглиблення і узагальнення професійних компетентностей, одержаних здобувачем упродовж навчання.

Пошук практичної реалізації принципу ефективного поєднання аудиторного та індивідуального навчання здобувачів зумовлює використання **індивідуальних навчально-дослідних завдань (ІНДЗ)** як одного з важливих видів позааудиторної самостійної навчальної, навчально-дослідної роботи здобувача. Їх виконання покликане актуалізувати важливість самостійного вивчення матеріалу, систематизації, поглиблення, узагальнення, закріплення та практичного застосування знань, розвитку навичок самостійної роботи.

За змістом ІНДЗ є завершеною теоретичною або практичною роботою у межах навчальної програми курсу «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», яка виконується на основі знань, умінь і навичок, одержаних у процесі аудиторних занять, й охоплює певну кількість тем або весь зміст навчального курсу. ІНДЗ містить елемент пошукової, частково науково-дослідної роботи і є чинником залучення здобувача до науково-дослідницької діяльності, яка може бути продовжена через виконання кваліфікаційної роботи тощо. ІНДЗ виконують на основі поглибленого вивчення наукових джерел, узагальнення інноваційного досвіду українських й іноземних учених та фахівців з обраної проблематики, а також результатів власних експериментальних досліджень визначеного об'єкта з метою вирішення встановлених прикладних завдань у сфері майбутньої професійної діяльності.

ІНДЗ — це творча робота, яка має бути актуальною, містити елементи наукової новизни, виконана відповідно до сучасних досягнень науки, вдало поєднувати елементи теоретичних досліджень та практичної складової, відповідати науковим дослідженням кафедри закладу вищої освіти та відображати: — системний теоретичний аналіз предмета дослідження; — результати особисто проведених комплексних досліджень і аналіз прикладних проблем відповідно до теми дослідження; — оригінальні особисті результати.

Метою ІНДЗ є виявлення вміння здобувача самостійно виконувати наукове дослідження з обраної проблеми, демонструвати набуті під час навчання професійні компетентності в науково-дослідній діяльності. Робота має засвідчити: — ступінь оволодіння здобувачем теоретичними знаннями у відповідній сфері; — уміння узагальнювати та аналізувати наукові джерела і фактичні дані; — здатність працювати з нормативно-правовими актами; — уміння творчо використовувати сучасні методи дослідження історико-правових явищ та інформаційні технології тощо. Результати ІНДЗ мають бути: — належно оформленими (у вигляді наукової роботи на правах рукопису або в електронній формі для презентації); — апробованими (наукова публікація, участь у наукових конференціях, семінарах, творчих проєктах тощо).

ІНДЗ має виконуватися із застосуванням загальних засад та правил наукової етики та академічної доброчесності. При виконанні роботи здобувач зобов'язаний:

- з повагою ставитися до авторських прав інших осіб, дослідження яких він використовує при виконанні роботи;
- конкретно застосовувати інформацію з інших джерел шляхом здійснення належного цитування;
- не допускати проявів академічної недоброчесності, серед яких академічний плагиат, фабрикація, фальсифікація тощо.

Види ІНДЗ:

- написання здобувачем протягом навчального семестру наукового есе за темою, яку він обирає для обговорення і затвердження викладачу;
- вивчення та аналіз навчальної та навчально-методичної літератури;
- складання конспектів прочитаного тексту;
- підготовка і публікація тез доповідей, наукових статей;
- участь у наукових заходах профільної кафедри з повідомленням про отримані результати наукових досліджень.

Бали за виконання індивідуальних завдань виставляють до журналу обліку відвідування занять здобувачами та їх успішності окремою графою. Результати цієї роботи враховуються під час виставлення підсумкових оцінок¹.

Спеціальність	Форми апробації індивідуального науково-дослідного завдання
D 4 «Публічне управління та адміністрування»	Участь в обговореннях (дискусіях) на наукових семінарах
	Участь у круглих столах
	Презентації матеріалів на практичних заняттях
	Виступи на наукових та науково-практичних конференціях
	Виступи на засіданнях наукового студентського гуртка
	Підготовка наукових публікацій

7.2. Теми індивідуальних науково-дослідницьких завдань

1. Історичні етапи розвитку державної служби України.
2. Зарубіжні моделі організації державної служби.
3. Нормативно-правове забезпечення провадження державної служби в Україні.
4. Правовий статус державного службовця в Україні, його права, обов'язки і обмеження, пов'язані із державною службою.
5. Сейм — станово-представницький орган влади у Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій: причини створення та компетенція.
6. Вимоги до держслужбовців у Австро-Угорщині на початку ХХ ст.
7. Проблеми організації державної служби в УНР до УЦР.
8. Особливості організації державної служби в Українській Державі за Павла Скоропадського та її нормативно-правове забезпечення.
9. Правоохоронні органи Української Держави, права та обов'язки державних службовців.
10. Кадрова політика у формуванні корпусу держслужбовців в Українській Державі за П. Скоропадського
11. Генеза та еволюція парламентаризму: від античності до сучасності.
12. Витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні.

¹ Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах, затверджене наказом Міністерства освіти України від 02.06.1993 № 161. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

13. Розбудова незалежної України та становлення її державної служби.
14. Парламентаризм та організація державної влади.
15. Парламенти зарубіжних країн.
16. Сучасні тенденції парламентаризму.
17. Корупція як одна з проблем сучасного парламентаризму
18. Становлення і розвиток державної служби в Польщі.
19. Становлення і розвиток державної служби в Литві.
20. Становлення і розвиток державної служби в Естонії.
21. Становлення і розвиток державної служби в Німеччині.
22. Становлення і розвиток державної служби у Франції
23. Становлення і розвиток державної служби в Бельгії
24. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. (№ 3723-ХІІ) та його загальна характеристика.
25. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та його загальна характеристика.
26. Проблеми подолання корупції в органах державного управління в Україні
27. Вищі органи державної влади в Україні за Конституцією 1996 року.
28. Питання підвищення кваліфікації держслужбовців в Україні у контексті історичної ретроспективи.
29. Органи місцевого самоврядування та права людини: до побудови локальної системи охорони і захисту в розумінні міжнародної спільноти держав.
30. Муніципальна антикорупційна політика: концептуальні підходи до розуміння сутності та визначення ролі і значення в розвитку територіальної громади.
31. Формування управлінської парадигми діяльності органів місцевого самоврядування України щодо повоєнного відновлення територіальних громад: до усвідомлення та розуміння управлінсько-нормативних пріоритетів.
32. Роль штучного інтелекту в трансформації управлінської складової місцевого самоврядування: якісний та антикорупційний виміри.
33. Вплив історико-нормативних засад становлення та розвитку феноменології муніципалізму на формування основоположних засад сучасного місцевого самоврядування.
34. Правова освіта жителів-членів територіальних громад України в сфері муніципальної антикорупційної політики: концептуальні підходи до розуміння сутності та ролі в розвитку місцевого самоврядування.

35. Захист прав людини у публічному управлінні: євроінтеграційний контекст.
36. Розвиток професійної культури державних службовців.

7.3. Вимоги до оформлення та захисту

Структура ІНДЗ:

- вступ, мета, завдання роботи та основні її положення;
- методи та принципи історико-правового дослідження лише зазначаються;
- основні результати роботи подаються з вміщенням по тексту схем, малюнків, моделей, описів, систематизованої інформації та її аналізу;
- висновки;
- список використаних джерел;
- у роботі мають бути посилання на наукові та хрестоматійні джерела.

Порядок подання та захист ІНДЗ:

1. Підготовлене ІНДЗ подається у вигляді реферату з титульною сторінкою стандартного зразка і внутрішнім наповненням із зазначенням усіх позицій змісту завдання (обсягом не менше 7 сторінок А4, шрифт ТNR, кегль 14, 1,5 інтервали, поля: ліве — 25 мм; інші — 20 мм) або у вигляді презентації, обов'язково з посиланнями на наукову літературу.
2. Форма, зміст та джерельна база ІНДЗ погоджуються із викладачем дисципліни і подаються на практичному занятті, або на засіданні наукового гуртка, або під час проведення конференції, круглого столу.

8. РЕКОМЕНДОВАНИЙ ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ

для вивчення дисципліни

«Історія державної служби України
та країн-членів ЄС»

1. Аніщук Н.В. Гендерно-правові реформи в Європейському союзі. Конгрес міжнародного та європейського права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 19 квіт. 2019 р.) Нац. ун-т "ОЮА". Одеса : Фенікс. 2019 С. 141-144. URL : <https://hdl.handle.net/11300/19317>
2. Аналітичний звіт щодо визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2025 рік. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/_%D1%96%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%83%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96_%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%B8_2025.pdf
3. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Органи місцевого самоврядування та права людини: до побудови локальної системи охорони і захисту в розумінні міжнародної спільноти держав. *Публічне адміністрування та національна безпека*: електронне наукове видання. 2025. № 7. С. 16–26. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2025/7/>
4. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. До визначення і розуміння історико-нормативних засад становлення та розвитку феноменології муніципалізму. *Публічне адміністрування та національна безпека*: електронне наукове видання. 2025. № 8. С. 37–49. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2025-8-11295>
5. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Муніципалізм у його історико-нормативному розумінні та буття людини: до питання про взаємозалежність та детермінацію. *Право та державне управління*. 2025. № 3. С. 8–16. URL: <http://pdu-journal.kpu.zp.ua/issue-3-2025>
6. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Міжнародні правові стандарти прав людини: до об'єктивації питання кодифікаційних робіт. *Alfred Nobel University Journal of Law*. 2024. № 1 (8).

- С. 88–103. URL: <https://law.duan.edu.ua/index.php/uk/arkhiv/130-2024-1/122-alfred-nobel-university-journal-of-law-2024-1-8>
7. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Муніципальна культура як основоположний та іманентний елемент становлення і формування статусу жителя-члена територіальної громади: до розуміння та усвідомлення феноменології. *Alfred Nobel University Journal of Law*. 2024. № 2 (9). С. 36–56. URL: <https://law.duan.edu.ua/index.php/uk/arkhiv/132-2024-2/124-alfred-nobel-university-journal-of-law-2024-2-9>
8. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Муніципальні права людини як всеохоплююча та універсальна форма становлення і розвитку її свідомості, формування телеогічно-праксеологічних габітусів та визначення її екзистенційного призначення. *Alfred Nobel University Journal of Law*. 2025. № 2 (11). С. 5–19. URL: <https://law.duan.edu.ua/index.php/uk/arkhiv/144-2025-2/136-alfred-nobel-university-journal-of-law-2025-2-11>
9. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Муніципальна антикорупційна політика: концептуальні підходи до розуміння сутності та визначення ролі і значення в розвитку територіальної громади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. Ужгород. 2025. Випуск 92, частина 1. С. 166–174. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/92-ch-1>
10. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Формування управлінської парадигми діяльності органів місцевого самоврядування України щодо повоєнного відновлення територіальних громад: до усвідомлення та розуміння управлінсько-нормативних пріоритетів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2026. № 1. С. 25–29. URL: <https://lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=194>
11. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. До питання про формування управлінської парадигми діяльності органів місцевого самоврядування України щодо повоєнного відновлення територіальних громад. *World science priorities: XVII International Scientific and Practical Conference*. Jun 19–20, 2025, Vienna. Austria. P. 29–36. URL: https://conference-w.com/wp-content/uploads/2025/06/AUS_V_1920062025.pdf
12. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Муніципальне буття людини як стратегічна домінанта її індивідуально-особистісного існування, а також існування її груп та асоціацій: філософський та прaxeологічний контексти. *X International*

- Scientific and Theoretical Conference Interdisciplinary research: scientific horizons and perspectives* 11.07.2025 Reykjavík, Iceland. P. 68–78. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/11.07.2025/144>
13. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Роль штучного інтелекту в трансформації управлінської складової місцевого самоврядування: якісний та антикорупційний виміри. *Scientific advances and innovative approaches: XVIII International Scientific and Practical Conference*. July 10–11, 2025, Tokyo. Japan. P. 44–51. (87 p.) URL: <https://conference-w.com/archive-in-japan>
 14. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Органи місцевого самоврядування (місцеві органи влади) та права людини: до сучасного розуміння взаємовідносин та формування актуальної профільної позиції міжнародної спільноти. *Development of science in the XXI century: XXI міжнародна наук. конф.* Dortmund, Germany. 17–18.07.2025. P. 44–55. URL: <https://conference-w.com/>
 15. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Вплив історико-нормативних засад становлення та розвитку феноменології муніципалізму на формування основоположних засад сучасного місцевого самоврядування. *Questions. Hypotheses. Answers: science XXI century: XVI International Scientific and Practical Conference*. August 05–06, 2025, Toronto. Canada. P. 22–33. URL: <https://www.sconferences.com/wp-content/uploads/2025/08/Toronto.Canada-16.pdf>
 16. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Феноменології муніципалізму та буття людини: до питання про взаємозалежність та детермінацію. *Modern science: fundamental and applied aspects: XVII International scientific conference*. Rome. Italy. 14–15.10.2025. P. 32–42. URL: <https://www.sconferences.com/italy/>
 17. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Управлінська тріада «людина» — «муніципальна людина» — «конституційна людина» та її реалізація як стратегічно-парадигмальний напрям розвитку демократичного суспільства і держави в умовах глобалізації. *Questions. Hypotheses. Answers: science XXI century: XVII Міжнародна наук. конф.* Toronto. Canada. 21–22 October. 2025. P. 53–64. URL: <https://www.sconferences.com/canada>
 18. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Правова освіта жителів-членів територіальних громад України в сфері муніципальної антикорупційної політики: концептуальні підходи до розуміння сутності та ролі в розвитку місцевого самоврядування. *Transformational vectors of public administration, law, and humanities in the development of the modern educational system: Scientific monograph*. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2025. P. 14–46.
 19. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Формування управлінської парадигми діяльності органів місцевого самоврядування України щодо повоєнного відновлення територіальних громад як відображення конституційно-правового статусу локальної демократії. *Конституція України vs інституційна спроможність держави: реальність і перспективи* : матеріали VI Конгресу парламентаристів до Дня Конституції України (Київ, 25 черв. 2025 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. А. Гошовської. Київ: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2025. С. 10–12. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2220/files/e68c028c-6d68-49c1-b9bd-55f8f9118a87.pdf>
 20. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Європейське муніципальне право як організаційний орієнтир та нормативна база розвитку місцевого самоврядування. *Адаптація законодавства України до положень права Європейського Союзу: збірник матеріалів науково-практичної конференції* (м. Київ, 10 жовтня 2025 р.). Одеса : Юридика, 2025. С. 89–97. Інститут нормотворчості НАНУ. Київ, 2025. URL: https://lawmaking.academy/wp-content/uploads/Zbirnyk_Institut-ravotvorchosti-ta-naukovo-pravovyh-ekspertyz-NAN-Ukrayiny_conf-_Adaptatsiya-zakonodavstva_10.10.2025-1.pdf
 21. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Муніципальні права людини як основоположна частина її загальних конституційних прав та їх роль у післявоєнному відновленні територіальних громад України. *VI Міжнародна науково-практична конференція Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського до 107-ї річниці від дня заснування університету*. 16 жовтня 2025 року. м. Київ; Львів; Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 63–71. URL: <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/view/443/14341/35604-1>
 22. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я., Єфремова Н. В. Муніципальні права людини як всеохоплююча та універсальна форма становлення і розвитку її свідомості. *The driving force of science and*

- trends in its development: IX International Scientific and Theoretical Conference: 17.10.2025.* Лондон, Англія, Велика Британія. С. 67–76. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/17.10.2025>
23. Бармак М. Формування російської імперської системи державної служби на українських землях (XVIII–XIX ст.) Тернопіль: Астон, 2016. 392 с.
 24. Бармак М. В. Державний службовець в системі управління Російської імперії першої половини XIX ст. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. К., 2005. № 1. С. 146–153.
 25. Бармак М. В. Органи управління Київською, Подільською та Волинською губерніями Російської імперії наприкінці XVIII — в першій половині XIX ст. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка*. Серія: Історія. Тернопіль, 2005. Вип. 3. С. 18–24.
 26. Баришніков В. М. Інститут державної служби. Проходження державної служби: навч.-метод. посіб. К.: ІПК ДСЗУ, 2010. 140 с.
 27. Боговіс Є. В. Історико-правові аспекти становлення інституту державної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Серія: Право. Випуск 43, том 2. С. 33–37.
 28. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. Одеса, 2020. 511 с. URL: <https://hdl.handle.net/11300/12488>
 29. Білоконь М. В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження: дис. ... к. юр. наук: 12.00.01. Харків, 2002.
 30. Білоус Н. О. Функції та основні напрями діяльності Київського магістрату XVI — першої половини XVII ст. *УІЖ*. 2005. № 5. С. 4–17. URL: http://resource.history.org.ua/publ/journal_2005_5_4
 31. Білоус Н. О. До питання про запровадження Магдебурзького права в Києві. *Український історичний журнал*. 2008. № 1. С. 123–134.
 32. Білоус Н. До історії шляхетського самоврядування у Київському воєводстві: Житомирський сеймик 1640 р. *Україна в Центрально-Східній Європі*. 2018. Вип. 18. С. 114.
 33. Бойко І. Й. Держава і право Гетьманщини: навчальний посібник. Львів: Світ, 2000. 118 с.
 34. Бортніков В. І. Органи державної влади та місцевого самоврядування на Волині (кінець XVIII — початок XX ст.): монографія. Луцьк: СЛУ ім. Лесі Українки, 2015. 438 с.
 35. Волощук М. І. Апарат державної влади за Центральної Ради та його юридичне закріплення. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&i
 36. Гончарук Н. Т., Сорокіна Н. Г. Публічна служба: навчальний навчальний посібник / М-во освіти і науки України, Нац. техн. ун-т «Дніпровська політехніка». Дніпро : ГРАНІ, 2023. С. 7. URL: https://palsg.nmu.org.ua/ua/literature/Навч_посіб_Публічна_служба_Гончарук,Сорокіна.pdf
 37. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів, 2018. 232 с.
 38. Гребонько Є. П. Концептуалізація європейського досвіду формування людського потенціалу в системі державного управління: можливості для України (на прикладах Польщі, Німеччини та «вестмінстерської» моделі Великобританії). *Теорія та практика державного управління*. 2018. 2. С. 242–249.
 39. Губань Р. Полк та паланка як адміністративно-територіальні одиниці на українських землях у XVII–XVIII століттях. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_5_7
 40. Данкевич Є. М., Данкевич В. Є., Ахметов І. Р. Пріоритети державної політики розвитку місцевого самоврядування в умовах війни і післявоєнної відбудови сільських територій України: безпека, інвестиції, інновації та діджиталізація. *Публічне адміністрування та національна безпека: електронне наукове видання*. 2024. 3. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2024-3-9779>; URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/1712178650575.pdf>
 41. Державна служба : підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
 42. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Історія, сучасний стан, основні нормативні акти, коментарі і роз'яснення, методичні та рекомендаційні матеріали для цивільного населення / Петков С. В., Журавльов Д. В., Дрозд О. Ю. та ін. К.: Видавничий дім «Професіонал», 2022. 510 с.

43. Державна служба і державний службовець в Україні: навчальний посібник: конспект лекцій та коментарів для здобувачів усіх рівнів вищої освіти зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» в УжНУ / упоряд.: Маріан Токар, Владислав Пересоліяк, Вікторія Легеза; УжНУ. Ужгород: РІК-У, 2024. 00 с.
44. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. К.: КНЕУ, 2005. 480 с.
45. Державна служба в Україні. Історичні паралелі. Документальна виставка від 23 червня 2020 року. URL: archives.gov.ua
46. Дідач В. І. Відповідальність державних службовців як поняття правової науки. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2020. № 4 (70). С. 15.
47. Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. URL: jurnaluljuridic.in.ua № 3. 2016. С. 82–85. URL: www.jurnaluljuridic.in.ua ' archive
48. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський та ін.; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса та ін.. Київ : НАДУ, 2007. 76 с. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/YEvropejskij-dosvid-derzhavnogo-upravlinnya.pdf>
49. Єфремова Н. В. Генезис філософсько-правової доктрини конституціоналізму на українських землях XV–XVI століть. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2025. Вип. 3 (11). С. 31–39. URL: <https://doi.org/10.32782/cuj-2025-3-2>
50. Єфремова Н. В. Особливості організації та діяльності правоохоронних органів в Українській Державі на прикладі Державної варти. *Таврійський науковий вісник*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2025. № 4. С. 33–42. URL: <https://journals.ksauniv.ks.ua/index.php/public/issue/view/53>
51. Єфремова Н. В. Ідея «Сполучених Штатів Європи» в проекті реорганізації Австро-Угорської монархії Аурела Поповича. *Конгрес міжнародного та європейського права* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 квітня 2019 р.). Одеса: Фенікс, 2019. 206 с. URL: http://dSPACE.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11633/ONU_Kongress_MP%20copy.pdf?sequence=1&isAllowed=y
52. Єфремова Н. В., Горяга О. В. До витоків українського конституціоналізму доби Середньовіччя як інтеграційного фактора філософсько-правових надбань європейських держав. *Grundlagen der modernen wissenschaftlichen Forschung: der Sammlung wissenschaftlicher Arbeiten «ΛΟΓΟΣ»*: zu den Materialien der VIII internationalen wissenschaftlich-praktischen Konferenz, Zürich, 4. Juli, 2025. Zürich-Vinnitsia: BOLESWA Publishers; UKRLOGOS Group LLC, 2025. s. 66–70. URL : <https://archive.logos-science.com/index.php/conferenceproceedings/issue/view/37>
53. Єфремова Н. В. Організація та діяльність комерційного суду в Одесі у другій половині XIX — початку XX століття. *Історія торгівлі, податків та мита*: XVII Міжнародна наукова конференція: тези доповіді. Дніпро, 26–27 жовтня 2023 р. Університету митної справи та фінансів. С. 67–69. URL: https://docs.google.com/document/d/14g43GaAsWjU17tJ_fkEE4CfSTG6UVcVKyhPFyFbWJg/edit?pli=1
54. Єфремова Н. В. Особливості становлення правоохоронних органів в українській державі: історико-правовий аспект. *Особливості взаємин правоохоронних органів з іншими суб'єктами запобігання злочинності в період воєнного стану в Україні* : матеріали всеукраїнського науково-педагогічного підвищення кваліфікації, 4 серпня — 14 вересня 2025 року. Львів; Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 38–43. URL: <https://cuesc.org.ua/rezultati-pidvishhennya-kvalifikatsiyi-z-pitan-zapobigannya-zlochinnosti-v-umovah-voyennogo-stanu/>
55. Єфремова Н. В. Реформування законодавства про вибори в Австро-Угорщині на початку XX століття. *Парламентаризм в Україні та країнах Європи: історико-правова ретроспектива і сучасність*: матеріали 14-ї Всеукраїнської наукової конференції / Терлюк І. Я. (упорядкування); ІППО НУ «Львівська політехніка». Львів: ЛІ-Прес, 2022. Вип. 14. (219 с.) С. 31–36. URL: <https://lpnu.ua/tpk/zbirnyku-materialiv-naukovykh-konferentsii-kafedry>; репозиторій НУ «Одеська юридична академія». URL: <https://lpnu.ua/tpk/zbirnyku-materialiv-naukovykh-konferentsii-kafedry>
56. Єфремова Н. В. Формування представницьких органів на території Західноукраїнської Народної Республіки у 1918–1919 рр. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*: матеріали міжнародної науково-практичної конф. К., 2001. С. 185–189.
57. Єфремова Н. В., Горяга О. В. До питання організації державної служби України (29.04.1918 р. — 14.12.1918 р.). *Modern vision of implementing innovations in scientific studies*: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the VI International Scientific and Theoretical Conference, July 25, 2025. Marseille, French Republic: International Center of Scientific Research. P. 27–31. URL:

- <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/25.07.2025>
58. Єфремова Н. В., Вітман К. М., Шевчук Я. В. Історія державної служби України : навчально-методичний посібник для підготовки здобувачів вищої освіти ступеня «магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування» Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів Національного університету «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2021.
 59. Єфремова Н. В., Тищик Б. Й., Марчук В. Т. Суд і судочинство в Українській Народній Республіці, Українській Державі, Західно-українській Народній Республіці (1917–1920 рр.) Одеса; Лівів: Фенікс, 2007. 274 с.
 60. Єфремова Н. В. Інститут представництва (в політичному сенсі) в Статутах Великого князівства Литовського 1566–1588 рр. *Актуальні проблеми держави і права*: збірник наук. праць: матеріали між. наук. конф. «Досвід правового розвитку Великого княз. Литовського (1529–1588 рр.)». Одеса, ОНЮА, 19–20 березня 2009. Одеса, 2009. Вип. 49. С. 159–167.
 61. Єфремова Н. В. Проекти конституційної реформи в Російській імперії початку XIX ст.: їх характеристика та значення. *Вісник Харківського нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна*. Серія: Право. Х., 2012. Вип. 1028. С. 77–80.
 62. Єфремова О. П. Конкурс в державній службі (історико-правові аспекти) : монографія. Чернігів: Видавець Лозовий В. М., 2019. 112 с. URL: erpub.chnpu.edu.ua/bitstream
 63. Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні: історія, теорія та практика : монографія. Харків : Право, 2017. 448 с.
 64. Жавнерчик О. В. Державна служба: конспект лекцій. Одеса: ОДЕКУ, 2020. 184 с. URL : <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi81/0060669.pdf>
 65. Желюк Т. Л. Моделі державної служби зарубіжних країн. Державна служба : навч. посібник / М-во освіти і науки України [та ін.]. Київ: Професіонал, 2005. 576 с.
 66. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: автореф. дис. ... доктора юридичних наук. Одеса, 2001. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/50594704.pdf>
 67. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 5 : Документи і матеріали. Книга 2: 1991–2009 / [упоряд.: А. М. Бега, Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко та ін.]. К. : Ніка-Центр, 2009. 636 с.
 68. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 2 / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]. К. : Ніка-Центр, 2009. 510 с. : іл.: URL: irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item
 69. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. *Демократичне врядування*: науковий вісник. 2010. Випуск 6. С. 43–44. URL : <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2022/jan/26646/karpa.pdf>
 70. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.
 71. Ківалов С. В. Новітні положення Закону України «Про державну службу» 2011 р. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 73. С. 7–22.
 72. Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні (XIV — перша половина XIX ст.) : історико-правове дослідження. Львів: Паіс, 2008. 406 с.
 73. Кодекси адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, 37. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>
 74. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#n14> (дата звернення: 29.06.2025).
 75. Корнута Л. М. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. 2. С. 64–69.
 76. Кривчик Г. Г., Кошарна Г. Б. Організація влади в СРСР за конституцією «розвинутого соціалізму». *Проблеми політичної історії України*. 2013. Вип. 8. С. 208–219. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/prrii_2013_8_27
 77. Киричук В., Тимцуник В. Історія державного управління в Україні: навч. посіб. К.: УАДУ, 2001. 224 с.

78. Лазур Я. В. Захист прав людини у публічному управлінні: євроінтеграційний контекст : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 164 с.
79. Малиновський В. Державна служба за часів Гетьманщини. *Незалежна громадсько-політична газета*. 2008. 22 липня. № 817. URL: <http://www.volyn.com.ua/?rub=5&article=2&arch=817>
80. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
81. Методика та організація наукових досліджень : навч. посіб. / С. Е. Важинський, Т. І. Щербак. Суми: СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2016. 260 с.
82. Микієвич М. Особливості розвитку державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльно-правова характеристика. *Вісник Львівського університету*. Серія: Міжнародні відносини. 2019. Випуск 46. С. 241–251.
83. Михайловська Є. В., Поліщук Д. В. Порівняльно-правовий аспект розвитку інституту державної служби України та Великої Британії. *Аналітичне-порівняльне правознавство* / редкол.: Ю. М. Бисага (голов. ред.), В. В. Заборовський, Д. М. Белов, С. Б. Булеца та ін.; ДВНЗ «УЖНУ». Ужгород, 2024. № 6. С. 628. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/317276/307813>
84. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерещ (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. С. 94. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/151-3082951commentary-_layout_web.pdf
85. Неліпа Д. Організаційно-правові засади державної служби в Україні: підручник. К.: Центр учбової літератури. 2019. 376 с.
86. Обушенко Н. М. Порівняльний аналіз норм чинного та нового закону України «Про державну службу». URL: http://bookwu.net/book_ukrainske-pravo_991/64_porvnyalnij-analz-norm-chinnogo-ta-novogo-zakonu-ukraini-pro-derzhavnu-sluzhbu
87. Омельчук В. В. Навчальна програма дисципліни «Теорія та історія державної служби» (для магістрів). К.: Персонал, 2011. 20 с. URL: library.iapm.edu.ua/pdf/4500_teor_derjisl
88. Орленко В. В. Розбудова системи державного управління в сучасній Україні (на прикладі регуляторного механізму державного контролю): дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2024. 231 с.
89. Паламарчук І. В., Міроненко В. А. Закордонний досвід управління персоналом державної служби країн-членів ЄС для України: проблеми та перспективи розвитку. *Теорія та практика держ. управління*. 2019. 3(66), С. 181–187.
90. Пашко І. С. Періодизація державної служби: зміни правового вектору. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 749–753. URL: http://lsej.org.ua/11_2023/182.pdf
91. Петренко Н. О., Машковська Л. О. Цифровізація державних адміністративних послуг в Україні: регуляторні аспекти. *Розвиток держави та права: питання теорії та конституційної практики*. 2020. № 2. С. 112–119. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/2_2020/Part_1/20.pdf
92. Питання управління державною службою в Україні: Указ Президента України 18 липня 2011 року № 769/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/2011#Text>
93. Подольчак Н. Ю., Цигилик Н. В. Порівняння фундаментальних засад державної служби Німеччини, Великобританії та України як однієї із причин її ефективності. *Вчені записки Університету «Крок»*. 2021. 3(63). С. 85–90.
94. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України № 2259-IX від 12 травня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
95. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
96. Про державну службу: Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
97. Про державну службу : проєкт Закону України, підготований Національним агентством України з питань державної служби, станом на 16.02.2014. URL : [http://sib\\$.soy.ua/soy\\$eyice/comp1ro1/ик/риB1i\\$B/ar1icle?ar1_i6=670376&ca1_i6=87284](http://sib$.soy.ua/soy$eyice/comp1ro1/ик/риB1i$B/ar1icle?ar1_i6=670376&ca1_i6=87284).
98. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.
99. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.

100. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів від 1 жовтня 2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>
101. Про цивільну службу: Закон держави Польща в редакції від 18.12.1998 р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show>
102. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ НАДС від 07.11.2019 № 203-19. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text>
103. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
104. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 р. № 3077-IX. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
105. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
106. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження КМУ від 1 грудня 2017 р. № 844-р. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-%D1%80#Text>
107. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження КМУ № 227-р від 18.03.2015 р. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 63.
108. Про цивільну службу : Закон Польщі від 18.12.1998 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 388-426.
109. Про державного службовця : Закон Болгарії від 27.08.1999 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 601-638.
110. Про публічну службу: Закон Литви від 23.04.2002 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 427-454.
111. Про державну цивільну службу : Закон Латвії від 07.09.2000 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 455-466.
112. Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ : Закон Чеської Республіки від 26.04.2002 р. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика Київ : Конус-Ю, 2007. С. 269-388.
113. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599. *Офіц. вісн. України*. 2000. № 16. С. 63-70.
114. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
115. Публічна служба: системна парадигма : монографія. С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. 263 с.
116. Публічне управління: термінолог. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білінська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
117. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с. URL: <https://pravo.org.ua/books/publicna-sluzhba-zarubizhnyj-dosvid-ta-propozytsiyi-dlya-ukrayiny/>
118. Руденко О. М., Поліщук І. В. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України: навч.-метод. матеріали. К.: НАДУ, 2013. 68 с.
119. Сачко Д. Особливості, історія та перспективи сучасного парламентаризму в Україні. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 2. С. 74-81. URL: <https://journals.ksauniv.ks.ua/index.php/public/article/view/206>
120. Система державної служби в країнах з федеральним типом адміністративно-державного управління (Німеччина, США). URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1266_page_114.html
121. Старушенко Я. В. Механізми державного управління у сфері розвитку професійної культури державних службовців: дис. ... кандидата наук з державного управління: за спеціальністю

- 25.00.02 — механізми державного управління / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2024. 238 с. URL: <http://ema.ztu.edu.ua/article/view/285110/279216>
122. Старущенко Я. В. Порівняльний аналіз культури державної служби в Україні та Європейському Союзі. *Економіка управління та адміністрування*. 2023. № 2. С. 180–183. URL: [https://doi.org/10.26642/ema-2023-2\(104\)-180-183](https://doi.org/10.26642/ema-2023-2(104)-180-183)
 123. Стельмашук Л. С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах: досвід для України. *Економіка та держава*. 2012. № 4. С. 125–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2012_4_39
 124. Стець О. М. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2020. № 4, т. 2. С. 169. URL: <https://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2020/part%202/24.pdf>
 125. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/831-2021-%D1%80#Text>
 126. Труніна І., Латишев К., Скребкова К. Адаптація інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу. *Теорія і практика публічного адміністрування*. К., 2020. 1(68). С. 218–229.
 127. Угода про асоціацію між Україною та ЄС і його державами-членами. URL: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf
 128. Українська Держава (квітень — грудень 1918 року): документи і матеріали: у 2 т., 4 ч. Т. 2 / упоряд. Р. Пиріг та ін. Київ: Темпора, 2015.
 129. Україна на шляху до європейської інтеграції: історико-правовий екскурс : монографія /М. Аракелян, Х. Бехрух, Н. Єфремова та ін.; за заг. ред. М. Р. Аракеяна. Одеса : Фенікс, 2020. 248 с.
 130. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. К. : Знання, 2008. С. 76–80.
 131. Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищих закл. освіти: у 2 т. / за ред. В. Д. Гончаренка; уклад. В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький; Академія правових наук України, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. 2-ге вид., переробл. і допов. К. : Ін Юре, 2000. Т. 1 : 3 найдавніших часів до початку XX ст. 472 с.
 132. Цигилик Н. В. Синергетичні засади розвитку людських ресурсів в публічному управлінні: дис. ... доктора наук з державного управління: за спеціальністю 25.00.01 — Теорія та історія державного управління / Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2024. 464 с.
 133. Цигилик Н. В. Визначення пріоритетності напрямів реформування державної служби в Україні. *Держава та регіони*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2023. № 1 (79). С. 19–24. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2023/3.pdf
 134. Цигилик Н. В. Синергетичні засади розвитку людських ресурсів в публічному управлінні: дис. ... доктора наук з державного управління: за спеціальністю 25.00.01 — Теорія та історія державного управління / Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, Львів, 2024.
 135. Черногор Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навчальний посібник. К. : Знання, 2008. 458 с.
 136. Чорний О. О. Формування сучасного механізму контролю в публічному управлінні: розробка загальної концепції дослідження. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Випуск 3, 2023. URL: <http://www.chasopysppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/451/405>
 137. Шандра В. Адміністративні установи Правобережної України кінця XVIII — початку XX ст. в російському законодавстві: джерелознавчий аналітичний огляд. К., 1998. 75 с.
 138. Шандра В. Генерал-губернаторства в Україні: XIX — початок XX ст. В. Шандра. К.: Інститут історії України, 2005. 427 с.
 139. Шталь Т., Плеханов К. Позиція України в міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень цифрового розвитку країн. *Цифрова економіка та економічна безпека*. 2023. № 8 (8). С. 22–28. URL: <https://doi.org/10.32782/dees.8-5> (дата звернення: 29.06.2025).
 140. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998–2004.
 141. Янчук А., Єфремова Н. Конституціоналізація інституту народодовладдя через призму верховенства права в умовах глобалі-

- зації. *Соціальний калейдоскоп*. 2020. № 1. С. 1–16. URL: <https://socialcaleidoscope.org.ua/index.php/journal>
142. Янюк Н. Фактори впливу на особливості правового статусу публічного службовця. *Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник / Wrocławsko-Lwowskie zeszyty prawnicze*. Wrocław / Вроцлав, 2022. № 13. С. 150. (С. 145–161). URL: <https://wuwr.pl/wlzp/article/view/14697/13245>
143. Яровой Т. Становлення парламентаризму та його вплив на розвиток демократії і формування інституту державної служби. *Публічне урядування*. 2017. 1(6), березень. 215–227. URL: <https://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/688>
144. Efremlowa N. Tworzenie Banku Państwowego w Cesarstwie Rosyjskim i jego znaczenie dla rozwoju systemu bankowego na Ukrainie do 1918 roku. *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*. 2020. R. 15, nr 1. S. 213–226. URL : http://bsawp.edu.pl/wp-content/uploads/2020/08/Yefremova_2020_1.pdf
145. European Principles for Public Administration. *SIGMA Papers*. OECD Publishing, No. 27. URL : https://www.oecd.org/en/publications/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en.html

З М І С Т

Передмова	3
1. Інформаційний обсяг навчальної дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»	
1.1. Анотація	5
1.2. Оцінювання успішності та технології викладання	7
1.3. Застосування сучасних технологій викладання та навчання	9
2. Навчальний план дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»	12
2.1. Тематичний план дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»	13
3. Зміст лекційного курсу «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»	15
4. Вступна тема лекція № 1. Предмет і завдання дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС», її завдання та методи дослідження	19
5. Плани практичних занять до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» з методичними вказівками та списками літератури до них	
Практичне заняття № 1	45
Практичне заняття № 2	47
Практичне заняття № 3	54
Практичне заняття № 4	60
Практичне заняття № 5	71
Практичне заняття № 6	84
Практичне заняття № 7	93
Практичне заняття № 8	110
Практичне заняття № 9	121

6. Самостійна робота здобувачів до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»	
6.1. Загальні положення	132
6.2. Загальні напрямки самостійної роботи здобувачів	133
6.3. Обсяг самостійної роботи студента до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»	134
6.4. Методичні рекомендації до виконання студентом самостійної роботи до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»	134
6.5. Самостійна робота здобувачів в інформаційній мережі Internet	136
6.6. Завдання до самостійної роботи здобувача до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»	139
7. Індивідуальне науково-дослідне завдання	
7.1. Загальні положення	143
7.2. Теми індивідуальних науково-дослідницьких завдань	145
7.3. Вимоги до оформлення та захисту	147
8. Рекомендований перелік джерел для вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС»	148

Єфремова Н. В., Вітман К. М.

Є924 Історія державної служби України та країн-членів Європейського Союзу : навчально-методичні рекомендації до вивчення дисципліни для підготовки здобувачів вищої освіти ступеня «магістр» за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань D «Бізнес, адміністрування та право». Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів Національного університету «Одеська юридична академія» / Н. В. Єфремова, К. М. Вітман. Одеса : Юридична література, 2026. — 168 с. (Сер. : Навч.-метод. рекомендації).

DOI:

Навчально-методичні рекомендації до вивчення дисципліни «Історія державної служби України та країн-членів ЄС» складено для здобувачів вищої освіти ступеня «магістр» за спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань D «Бізнес, адміністрування та право» Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів Національного університету «Одеська юридична академія» для удосконалення навчального процесу.

Видання містить навчальні матеріали, плани практичних занять, список рекомендованих джерел, пояснення щодо змісту самостійної роботи та індивідуальних наукових завдань здобувачів та одного додатку до вивчення зазначеної дисципліни. Навчально-методичні рекомендації стануть у нагоді всім, хто цікавиться Історією державної служби в Україні та країнах ЄС.

УДК 35.08(477+4)(091)(073)

Навчальне видання

Серія: Навчально-методичні рекомендації

**ЄФРЕМОВА Наталя Володимирівна,
ВІТМАН Костянтин Миколайович**

**ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ ТА КРАЇН-ЧЛЕНІВ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**Навчально-методичні рекомендації
до вивчення дисципліни**

для підготовки здобувачів вищої освіти ступеня «магістр»
за спеціальністю Д4 «Публічне управління та адміністрування»,
галузь знань Д «Бізнес, адміністрування та право»
Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів
Національного університету «Одеська юридична академія»

Завідувачка редакції *Т. М. Забанова*
Дизайн обкладинки *О. А. Кунтарас*

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 9.77.
Тираж 100 прим. Зам. № 31.

Видавництво і друкарня «Юридична література»
65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 7
Тел.: (048) 777-48-79, 728-75-45
e-mail: astro_print@ukr.net; www.astroprint.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4284 від 23.03.2012 р.