

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління**

**СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

**Кваліфікаційна робота
Рівень вищої освіти – другий (магістерський)**

Виконав:

студент 6 курсу, 606 групи
Павлик Назар Валерійович

Керівник:

доктор політичних наук,
професор **Круглашов А. М.**

*До захисту допущено
на засіданні кафедри
протокол № _____ від _____ 2022 р.
Зав. кафедрою _____ проф. Круглашов А.М.*

Чернівці – 2022

ЗМІСТ

Вступ	С. 5
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження публічної служби в науці державного управління	
1.1. Формування та розвиток теоретико-методологічних засад дослідження публічної служби в науці державного управління	С. 10
1.2. Аналіз джерельної бази дослідження	С. 24
Розділ 2. Сучасні концепції публічної служби	
2.1. Концепція нової публічної служби	С. 28
2.2. Мотиваційна концепція публічної служби	С. 42
2.3. Інтеграційна концепція публічної служби	С. 52
Розділ 3. Перспективи впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні	
3.1. Євроінтеграційні перспективи України як чинник змістовного оновлення публічної служби в Україні	С.63
3.2. Впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні в контексті процесів децентралізації влади	С. 76
3.3. Концептуальне оновлення публічної служби в Україні в умовах обмежень воєнного стану	С. 87
Висновки	С. 98
Список використаних джерел	С. 104
Додатки	С. 115

Анотація

Кваліфікаційну роботу виконав студент 2 курсу (рівень вищої освіти – другий (магістерський) спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування, галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування факультету історії політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича Павлик Назар Валерійович.

Тема кваліфікаційної роботи: «Сучасні концепції публічної служби та перспективи їх впровадження в Україні». Науковий керівник – д. політ. н., професор Круглашов А. М.

В кваліфікаційному дослідженні здійснено вивчення сучасних концепцій публічної служби в контексті перспектив їх впровадження в Україні. Аналіз теоретико-методологічних засад дослідження публічної служби в науці державного управління, розкриття змісту основних положень мотиваційної, інтеграційної концепцій та концепції нової публічної служби, дослідження євроінтеграційних перспектив України як чинник змістовного оновлення публічної служби, визначені особливості впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні в контексті процесів децентралізації влади та характеристика процесу оновлення публічної служби в Україні в умовах обмежень воєнного стану дозволили сформулювати пропозиції для завершення реформування системи публічної служби відповідно до євро інтеграційних завдань.

Ключові слова: публічна служба, мотиваційна концепція публічної служби, інтеграційна концепція публічної служби, концепція нової публічної служби, європейська інтеграція України, децентралізація влади, соціальні послуги, адміністративні послуги.

Abstract

The qualifying work was completed by a 2nd-year student (level of higher education – second (master's) specialty 281 Public administration, field of knowledge 28 Public administration of the faculty of history of political science and public

administration of Yuriy Fedkovich Chernivtsi National University Pavlyk Nazar Valeriyovych.

The topic of the qualification work: «Modern concepts of public service and prospects for their implementation in Ukraine». Research supervisor – Doctor of political science, professor A. M. Kruglashov

In the qualification study, the study of modern concepts of public service in the context of the prospects of their implementation in Ukraine was carried out. Analysis of the theoretical and methodological foundations of the study of public service in the science of public administration, disclosure of the content of the main provisions of motivational, integration concepts and the concept of a new public service, the study of the European integration prospects of Ukraine as a factor in the meaningful renewal of public service, the specific features of the implementation of modern concepts of public service in Ukraine in the context of processes the decentralization of power and the characteristics of the process of renewal of the public service in Ukraine under the conditions of martial law restrictions made it possible to formulate proposals for the completion of the reform of the public service system in accordance with the European integration tasks.

Keywords: public service, motivational concept of public service, integration concept of public service, concept of new public service, European integration of Ukraine, decentralization of power, social services, administrative services.

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

Н. В. Павлик

ВСТУП

Упродовж всього періоду відновлення незалежності України триває динамічний процес трансформації системи публічного управління, вектор якого спрямований, зокрема, і на віднайдення відповідної європейським практикам та національним потребам, ефективної моделі публічної служби. Багато в чому така тривалість формування, відповідної демократичним принципам, моделі публічної служби, пов'язана з невизначеністю мети тих суспільно-політичних змін, що були започатковані в Україні на початку 1990-х рр., полярністю орієнтирів українського суспільства та низкою інших факторів.

Упродовж першого десятиліття незалежності прийшло розуміння того, що ефективна публічна служба забезпечує здатність держави втілювати дієву державну політику у всіх сферах життєдіяльності українського суспільства, комплексне надання адміністративних послуг, соціальних захист громадян України та є одним з показників конкурентоспроможності нашої держави, що прямо впливає на динаміку її економічного зростання. Розвиток публічної служби в цей період був пов'язаний з потребами інституційного розвитку Української держави та змінами конституційно-правових засад її функціонування.

В наступні роки незалежності якість публічної служби почала пов'язуватися з євроінтеграційними перспективами України, стала певним показником якості реформ, необхідних для набуття повноправного членства в ЄС. Тому реформування системи публічної служби, як частини реформи системи публічного управління, визначалося як один з найважливіших напрямів горизонтальних реформ в Україні, які уможливають адаптацію та норм права Європейського Союзу. Реформування публічної служби упродовж останніх років здійснювалося в Україні в напрямі забезпечення посилення управлінської та адміністративної спроможності публічних службовців на

основі принципів належного урядування та досвіду держав-членів Європейського Союзу.

Проте, система публічної служби, що на даний час функціонує в Україні, попри численні та подекуди успішні спроби її реформування та оновлення, все ще містить елементи командно-адміністративної системи управління: надмірну централізацію управлінських повноважень та функцій. Основними чинниками такого стану є, на нашу думку, нестабільність політичної волі еліт до зміни надцентралізованої системи публічного управління, відтак, здійснення фрагментарних та точкових реформ і в системі публічної служби. Існуюча модель публічної служби не в усіх її вимірах відповідає економічним, соціальним та геополітичним викликам сьогодення.

Тому з новою силою набуває актуальності завдання пов'язати процес завершення реформ в системі публічної служби з тими науковими здобутками, що накопичені як в зарубіжній науці, так і в науці державного управління, що розвивається в Україні. Такий підхід дозволить: врахувати суб'єктивні та об'єктивні фактори моделювання системи публічної служби; підвищить спроможність держави вирішувати зовнішні (війна з росією) та внутрішні (посилення правової, демократичної та соціальної складових розвитку) проблеми; узагальнити й адаптувати апробовані європейські концепції та практики для виявлення можливостей і потенціалу публічної служби України.

Майбутнє України залежить сьогодні і від якості системи публічної служби та її здатності ефективно функціонувати в умовах воєнного стану. Цей процес може бути забезпечений, по-перше, синергією зусиль публічних та державних службовців, інститутів громадянського суспільства, бізнесу та європейських партнерів України; по-друге, опертям на сучасні концепції публічної служби, що актуалізує необхідність вивчення перспектив їх впровадження в Україні та співставлення передових європейських практик з українським національним досвідом, традиціями та цінностями, що є основою нашого майбутнього та основою перемоги над ворогом.

Метою дослідження є комплексне наукове вивчення сучасних концепцій публічної служби в контексті перспектив їх впровадження в Україні. Відповідно, завдання дослідження були визначені такі:

- проаналізувати теоретико-методологічні засади дослідження публічної служби в науці державного управління;
- розкрити зміст основних положень мотиваційної, інтеграційної концепцій та концепції нової публічної служби;
- дослідити євроінтеграційні перспективи України як чинник змістовного оновлення публічної служби;
- визначити особливості впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні в контексті процесів децентралізації влади;
- охарактеризувати оновлення публічної служби в Україні в умовах обмежень воєнного стану.

Об'єктом дослідження є система публічної служби в Україні.

Предметом дослідження є сучасні концепції публічної служби та перспективи їх впровадження в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети та вирішення визначених завдань в дослідженні була використана низка загальнонаукових та спеціальних методів.

Метод абстрагування, метод ідеалізації, метод аналізу та синтезу, метод групування були використані для визначення теоретико-методологічних засад дослідження публічної служби в сучасній науці державного управління, відстеження формування основних теоретичних положень та розвиток принципів дослідження публічної служби, формування, структурування та аналізу джерельної бази дослідження сучасних концепцій публічної служби та перспектив їх впровадження в Україні.

Метод узагальнення, метод індукції та метод дедукції використовувалися з метою формування сукупності сучасних концепцій публічної служби, основні принципи яких відповідають завданням, що стоять перед публічною службою в

Україні в контексті необхідності завершення процесу її реформування відповідно до євроінтеграційних перспектив.

Метод аналізу, метод абстрагування та діалектичний метод були використані під час визначення основних положень і принципів концепції нової публічної служби, мотиваційної концепції публічної служби, інтеграційної концепції публічної служби та здійснення теоретичних узагальнень основних положень кваліфікаційної роботи і формулювання висновків.

Метод аналізу, метод моделювання та метод прогнозування були використані для обґрунтування перспективи впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні в умовах воєнного стану.

Системний метод, структурно-функціональний метод та метод порівняння були використані в процесі дослідження: євроінтеграційних перспектив України як чинника змістовного оновлення системи публічної служби; особливостей впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні в контексті процесів децентралізації влади; концептуального оновлення публічної служби в Україні в умовах обмежень воєнного стану.

Наукова новизна отриманих результатів в обґрунтуванні положення про те, що в умовах існуючого формату системи публічної служби в Україні, запровадження технологій соціального замовлення соціальних послуг має: (1) *переваги*, зокрема, підвищення якості, адресності, доступності, оптимізація бюджетних соціальних витрат, залучення додаткових ресурсів, забезпечення відкритості та прозорості процедур цільових соціальних програм, запобігання проявам корупції та протекціонізму, розвиток недержавного сектору та (2) *недоліки*, зокрема, штучне стимулювання підвищення вартості цін на ринку соціальних послуг, зловживання під час проведення конкурсного відбору, проблеми у визначенні оптимального співвідношення ціни та якості соціальних послуг, ускладнення доступу до соціальних послуг, ускладнення контролю за якістю надання соціальних послуг, викривлення умов конкуренції на ринку соціальних послуг. Відтак, після перемоги України необхідно шукати баланс

між перевагами та недоліками, який забезпечить виконання публічною службою її конституційних функцій.

Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає в тому, що його основні положення та висновки можуть використовуватися: в процесі завершення реформування та модернізації інституту публічної служби в частині застосування сучасних концепцій публічної служби в практиках публічного управління України; забезпечення діяльності публічної служби в Україні в умовах воєнного стану; навчальному процесі під час підготовки довідкової інформації з питань еволюції та динаміки розвитку публічної служби в Україні.

Апробація результатів дослідження була здійснена під час виступів на Міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи», що відбулася в Чернівецькому національному університеті 28 червня 2022 р. та науково-методичному семінарі кафедри політології та державного управління (листопад, 2022 р.).

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається з анотацій (українською мовою та англійською мовою), вступу, трьох розділів, що поділені на підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В НАУЦІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Формування та розвиток теоретико-методологічних засад дослідження публічної служби в науці державного управління

Спроби дослідження проблеми публічної служби в Україні почалися відносно недавно, проте, як зазначає І. Недобор, ще у 1950-х рр. український правник Ю. Панейко визначав поняття *публічна служба*, опираючись на розуміння держави як *корпорації публічних служб*, тому вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до змін *загального інтересу* [47].

В українському законодавстві термін *публічна служба* донедавна не застосовувався, але активно застосувалися і продовжують застосовуватися два інших поняття: *державна служба* та *служба в органах місцевого самоврядування*. На сьогодні, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, публічна служба – це «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [30]. Однак, перерахування конкретних категорій службовців є не найкращим варіантом означення публічної служби, оскільки розвиток державної та муніципальної служби в Україні потенційно може супроводжуватися появою нових категорій службовців. До того ж, як наголошує Н. Янюк, «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших [95, с. 165]. Тобто, жодних ознак, що б виділяли публічну службу поміж інших видів служби в державі та, відповідно, могли бути використані для віднесення окремих видів службовців до категорії публічних службовців, визначення, використане в

Кодексі адміністративного судочинства України, не містить. На думку В. Авер'янова та О. Андрійка, поняття *публічна служба* є похідним від поняття *публічна адміністрація*, що є «сукупністю державних та недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування» [1, с. 54].

Досліджуючи феномен публічної служби, А. Сіцінський виділяє ряд її вимірів, як соціального інституту: (1) публічна служба як сфера професійної діяльності, що за змістом, формами та методами спрямовується на виконання повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування; (2) публічна служба як сполучна ланка між державою та громадянином; (3) публічна служба як форма відображення суспільних зв'язків та відносин, індикатор ступеня дотримання прав і свобод людини та діючих в суспільстві правових норм; (4) публічна служба як орієнтація на досягнення конституційного ідеалу демократичної, правової держави; (5) публічна служба як морально-етична система [83, с. 231–239].

Опираючись на наведені твердження, публічна служба є «реалізацією народом влади через виконання завдань та функцій держави, що спрямовані на забезпечення публічних інтересів, конкретними особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акту призначення на посаду» [47]. На нашу думку, публічну службу доцільно розглядати не тільки як певну службову діяльність, а як відкриту динамічну систему. Таке бачення надає змогу визначати принципи, закономірності функціонування і розвитку системи публічної служби, розкривати чинники та процеси її функціонування та динаміки, встановлювати взаємозв'язки та взаємовідносини між елементами, компонентами, підсистемами публічної служби, з одного боку, та між системою публічної служби та суспільством – з іншого [75, с. 142].

Для розуміння сутності інституту публічної служби важливе значення має конкретизація принципів публічної служби, під якими в науці державного управління, зазвичай, розуміють вихідні положення та теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави. Отже, принципами публічної служби є основоположні ідеї, що відбивають об'єктивні закономірності, визначають напрями реалізації компетенцій, завдань, функцій органів публічної влади та статусу публічних службовців. Відповідно, до базових принципів публічної служби сьогодні відносять такі.

По-перше, це принцип верховенства права, зокрема й підпорядкування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб потребам реалізації прав людини та забезпечення їх пріоритетності перед всіма іншими цінностями [109, с. 14]. На нашу думку, саме пріоритет прав та свобод людини визначає суть принципу верховенства права, тому його закріплення в ст. 8 Конституції України створює правове підґрунтя для реформування публічної служби в Україні [32].

По-друге, це принцип законності як обов'язку публічного службовця діяти на підставі, у межах та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Принцип законності спрямований «на недопущення свавілля у діяльності публічних службовців» [114]. Публічний службовець несе юридичну відповідальність за ті рішення, які він готує та приймає, невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, що стимулює сумлінне виконання публічними службовцями своїх обов'язків.

По-третє, це принцип патріотизму, у якому відображено віддане служіння українському народові та пріоритетність забезпечення спільного суспільного інтересу під час виконання службових обов'язків на користь держави, громади, громадянина [7, с. 84].

По-четверте, це принцип професійності, який відображає компетентне, об'єктивне та неупереджене виконання службових обов'язків, що гарантує якісне виконання функцій органами публічної влади та забезпечує постійне покращення професійних компетенцій державного службовця [103].

По-п'яте, це принцип прозорості та відкритості як забезпечення обов'язкового оприлюднення публічної інформації органом державної влади та можливість отримати відкриту інформацію про діяльність органів влади та публічних службовців за запитом громадянина. Цей принцип обумовлений необхідністю участі громадян в управлінні публічними справами та необхідністю забезпечити підзвітний характер діяльності публічних службовців суспільству [103].

По-шосте, це принцип стабільності, який передбачає призначення публічних службовців на необмежений термін, що гарантує незалежність корпусу публічної служби від динаміки політичного керівництва держави. Ще в 1887 р. В. Вільсон зазначив, що «зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату» [125, с. 5], тобто звільнення публічних службовців має здійснюватися тільки у передбачених законом випадках, що виключають можливості суб'єктивного тиску на службовця.

По-сьоме, це принцип добросовісності, який вказує на спрямованість дій публічного службовця на захист суспільних інтересів та відмову від послуговування приватними інтересами під час здійснення повноважень [109, с. 12].

Застосування означеної сукупності методологічних підходів до вивчення публічної служби використовується в науці державного управління для створення моделей публічної служби, що можуть застосовуватися в практичній площині. Український дослідник О. Хорошенюк означає модель організації публічної служби як «систематизовану множину умов та характеристик публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості» [91, с. 142]. Відповідно до термінологічного словника «Публічне управління», модель публічної служби є «сукупністю систематизованих умов і характеристик публічної служби, концептуальних інструментів, орієнтованих на вивчення функціонування та розвитку публічної служби» [75, с. 91]. Отже, модель публічної служби є концептуальним описом того, яким чином

організована (має бути організована) та яким чином функціонує (має функціонувати) публічна служба як система.

Тобто, йдеться про реально функціонуючу модель публічної служби та абстрактну модель публічної служби. Таке розуміння моделі публічної служби дуже важливе, оскільки в процесі сприйняття людиною суспільної реальності відбувається формування певних еталонів (абстрактна модель публічної служби), з якими порівнюють реально функціонуючу модель публічної служби та формулюють власні оцінки. Порівняння реальної та ідеальної моделей може вказати на наявність проблем в системі публічної служби, усунути які можна, коригуючи як певні реалії, так і відповідні очікування щодо системи публічної служби.

З огляду на критерії класифікації, розрізняють види моделей публічної служби, але наголосимо, що кожна конкретна модель публічної служби обумовлена особливостями історичного розвитку держави, державного устрою, її правової системи та соціокультурних традицій, в яких відображено характер відкритості, прозорості, чутливості системи публічної служби до зовнішнього середовища та змінах в ньому. В дослідженнях з публічного управління зазвичай вирізняють такі публічної служби моделі: (1) кар'єрна або континентальна; (2) посадова або англосаксонська; (3) змішана, що поєднує характеристики двох перших моделей [7, с. 67–69].

Характерною рисою кар'єрної моделі є першопочаткове призначення публічного службовця на найнижчу посаду та його поетапне просування по службі, відповідно до накопиченого стажу. Дана модель передбачає обмежені можливості для застосування стрибкоподібного переміщення кадрів та залучення персоналу ззовні органу публічного управління. Посадова модель публічної служби передбачає набір на конкретну посаду без врахування попереднього досвіду роботи в публічній сфері [125, с. 13]. В такий спосіб здійснюється довільне переміщення кадрів між публічним сектором та приватним сектором, що уможливорює задоволення термінових та короткострокових потреб системи публічного управління у фахівцях. Основним

критерієм виокремлення означених моделей є чітке розуміння та визначення джерел комплектування кадрів, способу прийняття на публічну службу, механізму кар'єрного просування, ступеня врахування досвіду роботи в системі публічної служби, наявність відповідного рівня освіти та кваліфікації публічного службовця.

До основних елементів моделей публічної служби належать: (1) принципи та закономірності її формування, функціонування, динаміки, розвитку та взаємодії з суспільством; (2) цілі, організацію публічної служби та систему управління; (3) права й відповідальність публічних службовців; (4) кваліфікаційні вимоги публічних службовців; (5) вимоги до посад; (6) інструменти управління людськими ресурсами; (7) система державних соціальних гарантій [75, с. 91–92]. Застосування комплексу критеріїв та елементів створює можливість для розробки національної моделі публічної служби з врахуванням рис видів абстрактних моделей, наприклад, кар'єрної і посадової. Варто враховувати, що система публічної служби кожної держави тільки тяжіє до певної однієї моделі та поєднує елементи сукупності моделей, що відображає сучасні тенденції реформування європейської публічної служби на принципах зближення, взаємозбагачення та взаємопроникнення, тобто конвергенції [38, с. 42].

Процеси конвергенції зумовлюють появу окремих підвидів моделей публічної служби шляхом перенесення форм управлінської діяльності, наприклад, з приватного сектора до публічного сектора, або шляхом відродження автентичних принципів добору, переміщення та мотивації персоналу. Наприклад, різновидом посадової моделі публічної служби вважається корпоративна модель, в основі якої лежить орієнтація на потреби ринку праці, застосування принципів корпоративного управління та проектного підходу, відмова від номенклатурного принципу добору та розстановки персоналу. Така модель створює можливість для одноосібного визначення та здійснення кадрової політики керівником органу публічного управління. З іншого боку, актуалізація меритократичної моделі публічної служби, що

вважається однією з найдавніших передбачає призначення та просування службовця з врахуванням його особистих професійних досягнень, характеристик, рівня освіти, талантів, відповідно, оплата праці публічного службовця може дорівнювати рівню оплати аналогічних посад у приватному секторі.

Концептуальне вивчення моделей публічної служби в сучасній науці державного управління ґрунтується на тому, що потреба в формуванні моделі публічної служби не повинна зумовлюватися тільки потребою отримати наукове обґрунтування діючої чинної системи, визначити рамки можливостей для діяльності публічних службовців чи орієнтирів для подальших змін [122]. Цей процес забезпечується застосуванням норм, принципів та методів інституціонального, системного, структурно-функціонального та соціокультурного підходів, сформованих в сучасній науці державного управління.

Для дослідження проблем публічної служби важливим елементом методологічного забезпечення є засоби методології системного підходу, оскільки система публічної служби є спрямованою на досягнення нею як системою економічних, соціальних та інших цілей суспільства та держави. Застосування методології системного підходу до вивчення публічної служби передбачає побудову реальних об'єктів (систем публічної служби), в основу яких покладені теоретичні конструкції – моделі систем. Теорія систем в її сучасному розумінні наукою державного управління означає «багаторівневу понятійну систему, що включає різноманітні моделі систем, яким надається різна форма – від описової до формальної» [36, с. 98].

Важливим аспектом теорії систем є поняття *цілеспрямована система*. На основі моделі цілеспрямованої системи вибудовується низка інших моделей систем, що здатні до самоорганізації. Опіраючись на прийняту класифікацію систем, публічну службу можна віднести до реальних, відкритих, динамічних, великих, складних та цілеспрямованих систем [38, с. 43]. Складність системи публічної служби пояснюється наявністю значної кількості елементів, що

перебувають у взаємозв'язку між собою, утворюючи цілісну структуру, та мають неоднорідну природу і специфічні властивості, що надає науковцям право розглядати їх як самостійні структури.

Цілісність системи вимагає урахування того, що зміни в одному з елементів системи або в одній з підсистем ведуть до змін в інших елементах (підсистемах). Розвиток таких систем пов'язаний зі структурними змінами в самій системі та зовнішньому середовищі, в якому вона функціонує. Значна кількість складних та неоднорідних елементів системи публічної служби та безліч зв'язків, що виникають між ними, формують складну структуру публічної служби, яку складно формалізувати [36, с. 212]. Елементи системи публічної служби визначаються такими ознаками та характеристиками, що впливають на низку параметрів її функціонування: швидкість дії, точність реагування, гнучкість, зміни в зовнішньому середовищі. В системі публічної служби виокремлюють такі структури як: цільова, функціональна, організаційна, інформаційна, комунікативна, мотиваційна.

Зауважимо, що попри визначення методології системного підходу як базової для дослідження систем публічної служби, досі існують різні погляди стосовно змісту та сфери її застосування. Наприклад, Л. Матвійчук визначає методологію системного підходу як «...сукупність наукових методів і практичних прийомів розв'язання різноманітних проблем, що виникають у цілеспрямованій діяльності» [116, с. 81]. Т. Бек та В. Бозман виокремлює ще один важливий аспект системної методології – комплексність проблем, що розв'язуються в межах системного аналізу: «під системним аналізом розуміється методологія розв'язання великих комплексних проблем у сфері управління» [99, с. 361].

Оскільки система публічної служби належить до систем з розгалуженою структурою та розмаїттям внутрішніх зв'язків, вона належить до складних систем. Для складних систем характерний набір ознак: (1) неоднорідність та значна кількість елементів системи публічної служби; (2) емерджентність – різноманітність властивостей елементів та сумарних властивостей системи

публічної служби; (3) ієрархія – відповідність рівнів і способів досягнення цілей рівням системи публічної служби; (4) багатофункціональність – здатність системи публічної служби до виконання сукупності функцій при заданій структурі публічної служби; (5) надійність – здатність системи публічної служби реалізовувати задані функції упродовж визначеного часу з заданими параметрами якості; (6) безпека – здатність системи публічної служби діяти неприпустимо стосовно внутрішнього та зовнішнього середовища; (7) стійкість – властивість системи публічної служби та її підсистем виконувати функції в умовах не прогнозованих впливів зовнішнього середовища; (8) живучість – здатність системи публічної служби змінювати цілі функціонування в разі руйнації чи дисфункції її елементів [122]. Відтак, методологія системного підходу спрямовується на аналіз низки аспектів, що визначають сутність системи публічної служби: системно-цільового, системно-функціонального, системно-структурного, системно-елементного, системно-інтегративного, системно-комунікативного, системно-управлінського та системно-історичного [76, с. 251].

Система публічної служби є детермінованою системою, в якій її складові взаємодіють так, як було визначено нормативно-правовим полем. В процесі функціонування система публічної служби як детермінованої системи немає виникати невизначеностей, оскільки методологія системного підходу оперує доведеним припущенням: якщо для системи публічної служби задано прогнозований стан та відома програма її функціонування, то, знаючи динамічну структуру системи публічної служби, завжди можна спрогнозувати її перспективний стан [99, с. 362].

Відповідно до методології системного підходу до особливостей системи публічної служби можна віднести: здатність до цілеутворення; унікальність системи в конкретних умовах; наявність у системи граничних можливостей, що визначаються існуючими ресурсами; мінливість параметрів системи; здатність змінювати структуру, зберігаючи при цьому цілісність; формувати варіанти дій, зумовлених властивостями всіх елементів системи; здатність протистояти

руйнуючим систему впливам за рахунок здатності до самоорганізації та розвитку; здатність взаємодіяти із зовнішнім середовищем й адаптуватися до змінних умов [76, с. 54].

В широкому вимірі, відповідно до методології інституціонального підходу, публічна служба здійснюється службовцями всіх інституцій публічного сектору: органів виконавчої, законодавчої та судової державної влади; державних установ, організацій та підприємств; органів місцевого самоврядування; підприємств, організацій та установ комунальної належності [47]. Отже, публічна служба охоплює діяльність службовців усіх інституцій, що виконують публічні функції. Вузкий інституційний підхід означає публічну службу як «діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [76, с. 92]. Отже, ключовою категорією інституціонального підходу є поняття інститут, зміст якого Д. Норт визначає так: «Інститути – це правила гри в суспільстві або, висловлюючись формальніше, створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємини між людьми. Кажучи професійною мовою економістів, інститути визначають і обмежують набір альтернатив, які є в кожній людині» [119]. Отже, інститути в системі публічної служби є сукупністю створених людьми формальних та неформальних правил, обмежують дії суб'єктів системи та ініціюють відповідні механізми контролю за їх дотриманням. Під механізмами контролю маються на увазі засоби, за допомогою яких ідентифікують дотримання (порушення) правил та застосування (де)стимулюючих санкцій [122].

Отже, у визначенні змісту категорії *інститут* визначальним є поняття *правила*, що не має однозначного тлумачення. За О. Вільямсоном, правила визначають зміст та параметри інституціонального середовища, що є «системо утворюючими правилами гри, які визначають контекст, в якому здійснюється діяльність» [Цит. за: 44, с. 479]. Відповідно, інституціональне середовище публічної служби визначає характер відносин та зв'язків між суб'єктами публічної служби, які, в свою чергу формують інституціональний устрій. Інституціональний устрій в методології інституціоналізму означається як

«структура управління, що об'єднує суб'єктів публічної сфери та визначає спосіб їх кооперації або конкуренції» [99, с. 364].

Інституціональний устрій систематизує правила як загально визнані та захищені положення, якими забороняються або дозволяються певні види дій суб'єктів публічної служби під час взаємодії всередині системи, або з тими суб'єктами, що перебувають ззовні. Будь-яке правило має дуальну властивість, оскільки є структуруючим компонентом відносин, тоді як право є результатом структуризації з позиції однієї із сторін відносин. Отже, правило має властивість розподіляти результати відносин та взаємодії у рівному, або асиметричному форматах.

Особливе значення для системи публічної служби має таке поняття методології інституціоналізму як *рутина*, під якою, зазвичай, розуміють сталу практику та заведений порядок діяльності. Р. Нельсон та С. Вінтер використали термін *рутина* для позначення всіх нормальних та передбачуваних зразків і моделей поведінки на інституціональному та інституційному рівнях відносин. Термін *рутина* може використовуватися для означення постійно повторюваного шаблону діяльності інституту публічної служби, або шаблону застосування компетентнісної рамки публічного службовця. В системі публічної служби рутина має низку особливостей:

- вона виникає та існує тоді, коли певні способи діяльності постійно забезпечують задовільні результати;
- коли рутина задовольняє результатом, дії публічного службовця чи органу публічної служби, відповідна їй, можуть перетворитися на свідому мету;
- в системі публічної служби існує необхідність стандартизації типів рутини, що спрощує перенесення отриманих алгоритмів рутини з однієї публічної інституції на іншу, створюючи, таким чином тотожні очікування та норми для всіх інститутів та інституцій системи публічного управління [47].

Отже, центральною категорією методології інституціоналізму є категорія *інститут*, основою якого є правила, норми, рутина та звички. Інститути визначають суб'єктів права та способи їх ідентифікації, тому, їх функціонування веде до ефектів розподілу та примусу, які подекуди є асиметричними. Знання основних типів інститутів, їх особливостей та механізмів функціонування дає змогу здійснювати інституціональне та інституційне проектування в системі публічного управління, здійснювати порівняльний аналіз інституціональних альтернатив для розв'язання суспільних проблем публічного управління та публічної служби.

Структурно-функціональна методологія дослідження публічної служби робить можливим її дослідження не тільки у вимірі сукупності інституцій власне публічної служби (органами державної влади та органами місцевого самоврядування), але громадських організацій та приватних структур. Тобто структурно-функціональна методологія розширює як коло суб'єктів публічної служби, що залучені до виконання її функцій, так і межі простору публічної служби [38, с. 42].

Специфіка застосування соціокультурної методології в державному управлінні полягає в тому, що вона створює можливості для дослідження контексту генези управлінської діяльності та феноменів соціально-політичної дійсності, зокрема інституцій та комунікативних практик, що ініційовані суб'єктами політико-владних відносин та ціннісних (культурно-символічних) й глибинних (психосоціальних) аспектів формування масової свідомості [87, с. 62]. Таке осмислення соціокультурної методологічної матриці та під час досліджень моделей публічної служби потенційно розширює ракурс дослідження та дозволяє з'ясувати сутність взаємовпливів інституційних та позаінституційних феноменів публічної служби.

Деталізуючи соціокультурну методологію вивчення публічної служби, О. Суший привертає нашу увагу до низки аспектів даного методологічного підходу. По-перше, функціонування інституційних практик публічної служби в соціокультурному контексті передбачає виявлення впливів *малого*

соціокультурного контексту, до яких відносять ЗМІ, громадську думку, публічний дискурс. По-друге, функціонування інституційних практик публічної служби в розширеному розумінні соціокультурного контексту означає інститути публічної служби такі, унормовують правила гри в системі публічного управління. По-третє, внутрішнє функціонування публічної служби, передбачає, що вона сама для себе є певним соціокультурним контекстом (середовищем). З таких позицій публічна служба постає як само організована система, до певної міри замкнена [15, с. 104]. Методологія соціокультурного підходу в умовах європейської інтеграції України може бути використана для дослідження формування, функціонування та трансформації моделей публічної служби. Введення моделі публічної служби в конкретний соціокультурний контекст надає змогу тестувати її на відповідність визнаній суспільством системі цінностей, зрозуміти генезу та спрогнозувати тенденції функціонування.

Є. Грайнер статусом основного критерію, що впливає на особливості формування моделі державної служби, визначає специфіку історичного розвитку держави, відображений в практиках державотворення, досвіді запозичення чи (не)сприйняття впливу інших держав на процеси державного управління. Науковець наголошує, що історичні, політичні, соціальні, економічні та соціокультурні умови різняться на рівні кожної країни, що впливає й на діяльність публічних службовців [15, с. 112]. Це зумовлює вплив конкретного соціокультурного контексту на модель публічної служби в тій чи іншій державі.

Вплив широкого соціокультурного контексту на модель публічної служби проявляється в її моделюванні на основі критерію *спосіб визначення придатності особи до виконання обов'язків на публічній службі*. З цих позицій ідеться про такі системи публічної служби, в основу яких покладено критерій лояльності публічних службовців, особистісної відданості чинному порядку, або критерій компетентності як здатності виконувати покладені на публічних

службовців обов'язки на високому рівні [22]. Відповідно до цих критеріїв розрізняють такі моделі публічної служби, як:

- *Модель здобичі*, яка передбачає, що кадровий склад органів публічної влади формують зі свого оточення та прихильників політичної сили, що перебувають при владі.
- *Модель заслуг* передбачає кар'єрне просування публічних службовців та систему конкурсів на заміщення вакантних посад, що врахує здібності та професійну підготовку. Такий порядок робить можливою вільний доступ до заняття посад публічної служби для всіх громадян [38, с. 42–43].

Спосіб вибору однієї з означених моделей зумовлений впливом широкого соціокультурного контексту, що сформований за участі системи публічної служби з позицій її поточних інтересів. Зокрема, О. Хорошенко наголошує, що внутрішнє соціокультурне середовище як чинник формування моделі публічної служби розкривається через ціннісно-культурну складову публічної служби, що включає корпоративну культуру та ціннісні орієнтації публічних службовців [91, с. 142]. Натомість, А. Карпунець доводить, що переважне значення для ефективності публічної служби має налагодженість процесів її функціонування, відображена у відкритості, підзвітності, низькому рівні корупції, чітких правилах та регламентації [29, с. 152].

Відповідно до поставленої мети розглянуто різні підходи та встановлено, що публічна служба - це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави. Також публічна служба як система інститутів є сукупністю взаємодіючих підсистем, кожна з яких окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту, за умови їх взаємодії, сама публічна служба як система набуває нових властивостей (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Як організаційно-

управлінський інститут, публічна служба є професійною діяльністю, спрямованою на виконання цілей, завдань і функцій держави та громади.

1.2. Аналіз джерельної бази дослідження

Комплексне наукове дослідження сучасних концепцій публічної служби в контексті перспектив їх впровадження в Україні здійснено шляхом використання різноманітних джерел. Джерельна база дослідження сформована на основі наукових розвідок, у яких відображено теоретико-методологічні засади дослідження публічної служби в науці державного управління, змістовне наповнення мотиваційної, інтеграційної концепцій та концепції нової публічної служби, євроінтеграційні перспективи України як чинник змістовного оновлення публічної служби, особливості впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні в контексті процесів децентралізації влади та представлено характеристику основних векторів оновлення публічної служби в Україні в умовах обмежень воєнного стану. Ґрунтовний аналіз наявного масиву наукових джерел дозволив сформуванню дослідницьку стратегію, досягнути поставлених завдань, означити проблемні моменти та визначити перспективи подальших наукових досліджень.

В процесі дослідження перспектив впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні виникають проблеми об'єктивного характеру, пов'язані з недостатньою розробленістю даного питання у вітчизняній науці державного управління. Весь масив наукових публікацій, що охоплюють окремі аспекти генези та функціонування публічної служби, можна умовно розділити, на декілька груп, відповідно до проблемного поля дослідження.

Проблеми формування та розвитку теоретико-методологічних засад дослідження публічної служби в науці державного управління прямо або опосередковано відображені у наукових розвідках як вітчизняних, так зарубіжних дослідників. Серед вітчизняних науковців для нас стали корисними ідеї В. Авер'янов і О. Андрійко [1], М. Білинська [75], Ю. Битяк [7], Р. Войтович [11; 76], П. Ворона [12; 76] Є. Грайнер [15; 16], В. Дрешпак [22], А.

Карпунець [29], В. Куйбіда [75], О. Линюк [36], Г. Мамчур [38], Н. Матюхіна [7], Л. Мосора [44], І. Недобор [47], О. Петроє [128], О. Суший [87], А. Сіцінський [83], С. Федчишин [7], О. Хорошенюк [91], Н. Янюк [95] та інші. Наукові праці названих авторів розкривають історичні аспекти, визначають сутність та роль публічної служби, співвідношення категорій «публічна служба» та «державна служба», видам та суб'єктам публічної служби.

Зарубіжні науковці зосереджуються на аналізі переважно багатопланових проблем публічної служби, зокрема статусу публічних службовців, з позицій обґрунтування характеру даного політико-правового інституту, специфіки реформування публічної служби. Найбільш широко та фундаментально дані проблеми відображені у наукових працях таких учених, як Т. Бек і Б. Боузмен [99], Н. Дугласа [119], Г. Пітерса [108], М. Робінсон [124] та інших. З позицій компаративного вивчення публічної служби інтерес представляє доробок зарубіжних дослідників, що належать до різних наукових шкіл, таких як Г. Бребан, Ж. Ведель, Д. Гарнер, Ж. Гримо, Б. Гурней, Ш. Деббаш, К. Дейвіс, Р. Драго, Дж. Ебербах, С. Ейзенштадт, К. Екштайн, Дж. Елдер, Н. Оуен, Ф. Рігс, К. Сікстон, С. Солон, Р. Шафхаузер, Ж. Шевальє та ін.

Проблеми розвитку публічної служби зберігають свою актуальність в різних країнах світу, свідченням чого слугує масив наукової літератури, що безперервно поповнюється працями з означеної проблематики. Зокрема, доречно зацентувати увагу на дослідженнях Д. Брінкенхофа [129], М. Ван Варта [130], Ш. Кінг [131], Я. Кіркпатріка [132], К. Льюїс [133], К. Міллера [134], С. Осборна [135], Т. Проссера [136], Д. Рівс [137], Д. Роуд [138], Н. Тих [139] тощо.

У своїй сукупності зазначені вище праці вітчизняних та зарубіжних науковців сформували теоретичну основу нашого дослідження.

Окрему групу утворюють джерела, використані для розкриття змісту основних положень мотиваційної, інтеграційної концепцій та концепції нової публічної служби, їх вимірів і модифікацій. Теоретичне осмислення сучасних концепцій публічної служби здійснено у наукових працях К. Аргіріс [97], Б.

Барбер [98], Дж. Гарднера [105], Р. Голембієвські [107], Л. Гош [106], Дж. Денхардт і Р. Денхардт [100], А. Етціоні [101], П. Ингрехем [111], Р. Кантор [112], І. Куснандар [113], О. Максвайт [117], Дж. Менсбрідж [115], Г. Саймона, М. Сандел [126], Б. Тернер [127], Дж. Фредеріксона [104] тощо.

Серед вітчизняних науковців, які досліджують сучасні концепції публічної служби або їх окремі положення, можна виділити таких дослідників, як Л. Артеменко [4], Н. Артеменко [5], І. Артим [6], В. Боднар [8], Н. Гончарук [14], Б. Карпінський [28], Л. Круп'як [34], Н. Мельтюхова [39], В. Нестерович [48; 49], О. Нечосіна [50], Ю. Палагнюк [54], Н. Поліщук [56], О. Руденко [79], Б. Шевчук [92] та інші. Слід зауважити, що їхні теоретичні напрацювання не містять розвідок, присвячених окресленню перспектив впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні.

Джерелами дослідження чинників змістовного оновлення та перспектив впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні слугували наукові праці В. Борщевського [9], М. Бриль та О. Врублевського [10], Р. Войтович [11], П. Ворони [12], Є. Грайнер [16], Ю. Даньшиної [17], О. Лазор [35], Л. Лисяк [37], О. Новікової [51], В. Олуйко [52], О. Онуфрієнко [53], О. Сахарук [80], Т. Семигіної [81], С. Солодкого [85], О. Стець [86], А. Ткачук [89], О. Хорошенюк [91] тощо. Окремі аспекти трансформацій концепцій публічної служби досліджували в своїх працях Ф. Тейлор [140], Т. Клікауер [141], С. Шеперд [142], К. Поллітт [143], В. Поліщук [144], Р. Родес [145], Н. Вінникова [146], Н. Малишенко [147] та багато інших.

Документознавча основа дослідження сформована нормативно-правовими актами національного та наднаціонального характеру, в яких відображені концептуальні основи публічної служби в Україні. До цієї групи джерел відносяться, зокрема, Конституція України [32], Закони України [59; 61; 62; 68; 69; 70], Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України [18; 19; 20; 21; 55; 57; 72; 73; 74], Укази Президента України [60; 63; 64; 65; 66; 67; 71] та інші нормативні акти [25; 33; 41; 42; 43; 88], а також міжнародні конвенції, угоди, доповіді експертів тощо [24; 26; 31; 90; 102]. У

концептуальних державних документах публічна служба представлена як сфера професійної діяльності, спрямована на виконання повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Здійснений аналіз джерельної бази показав, що методологічні та методичні аспекти функціонування публічної служби розроблено досить глибоко як у зарубіжній, так і у вітчизняній науці. Водночас проблеми концептуального оновлення публічної служби не знаходять належного відображення у науковій літературі. Вагомих монографічних праць та спеціальних дисертаційних досліджень, присвячених теоретичним основам, особливостям і перспективам впровадження сучасних концепцій публічної служби, поки що немає. Наявна низка дисертацій, монографій та інших наукових праць, у яких розглядаються окремі аспекти функціонування публічної служби.

Особливостями джерельного забезпечення дослідження сучасних концепцій публічної служби в контексті перспектив їх впровадження в Україні є: використання методологічних підходів зарубіжних дослідників, прагнення концептуалізації публічної служби, проведення якісних порівняльних досліджень та визначення на їх основі перспектив еволюції інституту публічної служби. Слід відзначити, появу у вітчизняному науковому дискурсі цілого спектра робіт міждисциплінарного характеру, що поєднують управлінський, правовий, політологічний, історичний та інші наукові підходи. Вони дозволяють охарактеризувати публічну службу як інститут, який займає особливе місце в системі публічного управління, оскільки поєднує інтереси державної влади та суспільства. Вважаємо, що результатом розвитку сучасної науки державного управління у даному напрямку повинно стати формування спеціального категоріального апарату, наукових напрямків і шкіл, необхідних для концептуального оновлення публічної служби.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Концепція нової публічної служби

Публічне управління пережило своєрідну революцію: замість того, щоб зосереджуватися на бюрократичному контролі, управлінці орієнтуються на надання послуг. Результатом цього стало впровадження в низки позитивних змін у публічній службі. Відповідно, публічні повинні зосередитися відповідальному служінні громадянам і забезпеченні їх залучення до процесів формування та реалізації державної політики.

Проблеми формування ефективної системи публічного управління та модернізації публічної служби продукують розробку нових наукових концепцій і теорій у галузі державного управління та адміністрування. Концепція нової публічної служби/The New Public Service, за авторством Дж. Денхардт/J.V. Denhardt і Р. Денхардт/R. B. Denhardt, представила оновлене бачення перспектив розвитку публічної сфери, спрямоване на усунення недоліків публічного управління та адміністрування в контексті розвитку парадигми нового публічного менеджменту, що став нормативною моделлю, яка засвідчила кардинальну трансформацію бачення місця та ролі публічних службовців, а також орієнтацію на конструкт «як і чому ми робимо те, що робимо».

Автори обґрунтовують запропоновану концепцію потужним теоретичним фундаментом, що виступає науковим контекстом концептуалізації магістральних принципів нової публічної служби, а виходять з суто практичних передумов. Теоретичними передумовами формування концепції нової публічної служби, на думку Дж. Денхардт і Р. Денхардт, виступають: (1) теорія демократичного громадянства; (2) теорія громадянського суспільства; (3) організаційний гуманізм і нове публічне адміністрування; (4) постмодерне державне управління [100, с. 27]. З метою окреслення перспектив впровадження концепції нової публічної служби в Україні, доречно здійснити

деталізацію ідейних взаємозв'язків між концепцією нової публічної служби та означеними теоретичними вимірами.

Демократичне громадянство/Democratic Citizenship. Проблемам громадянства та демократії у політичній теорії відводиться особливе місце, що пояснюється потребою розвитку активної громадянської позиції, шляхом залучення громадськості до формування і реалізації державної політики на національному, регіональному та локальному рівнях [98; 115; 126]. Однак, громадянство можна оцінювати з різних точок зору.

Перший підхід акцентує увагу на правах і обов'язках громадян, діапазон прояву яких обумовлюється правовою системою. Таким чином, громадянство трактується як правовий статус. Означимо такий підхід як вузький. У ширшому значенні громадянство охоплює також «характер членства у політичній спільноті, включаючи права та відповідальність громадян, незалежно від їх правового статусу» [127, с. 3]. Відповідно, громадянство пов'язано з можливістю індивіда впливати на політичну систему, що передбачає активну участь в політичному житті.

Окрім розглянутих підходів, у науковому дискурсі представлені й інші способи інтерпретації питань, пов'язаних із демократичним громадянством. Для прикладу, дискусійною видається позиція, що урядування існує, насамперед, для просування економічних інтересів громади та окремих громадян. У такому випадку ставлення громадян до держави повинні базуватися на ідеї особистого інтересу. М. Сандел вважає, що модель відносин між державою та громадянами фактично ґрунтується на наступній тезі: «урядування існує для того, щоб громадяни могли робити вибір, який відповідає їхнім особистим інтересам, гарантуючи певні процедури (наприклад, голосування) та індивідуальні права» [с. 26]. Значення урядування полягає в тому, щоб поєднання індивідуальних особистих інтересів відбувалося вільно та справедливо. Зрозуміло, що такий підхід узгоджується з новим публічним менеджментом/*The New Public Management*. Дж. Б'юкенен зазначає, що «хоча альтруїзм часто входить у громадські обговорення, політичні інститути мають

бути спроектовані таким чином, щоб мінімізувати їх орієнтацію на альтруїстичну поведінку» [115, с. 153].

Інші дослідники розділяють точку зору, що політичний альтруїзм/ political altruism, або те, що Дж. Менсбрідж назвав «громадськими чеснотами/public spirit», відіграє надзвичайно важливу роль у процесі демократичного урядування. М. Сандел запропонував альтернативний погляд на демократичне громадянство, відповідно до якого окремі індивіди набагато активніше залучаються до формування та реалізації державної політики. Громадяни орієнтуються не тільки на особисті інтереси, а й на широкі суспільні потреби, визначаючи довгострокові перспективи, що, в свою чергу, потребує обізнаності стосовно суспільних інтересів, а також почуття приналежності та морального зв'язку з громадою, проблеми якої потребують вирішення [126, с. 5-6]. На думку Дж. Менсбріджа, такий погляд на громадянство забезпечує своєрідний каркас, що з'єднує політичну систему воедино. Разом з тим науковець резюмує, що «нестримний альтруїзм не обов'язково є благом, оскільки завжди існує ймовірність того, що політичні еліти можуть маніпулювати “громадськими чеснотами” шляхом індоктринації або харизми, обмежуючи можливості їх прояву або структуруючи публічні дискусії, звужуючи простір для вираження думок, що суперечать позиції влади» [115, с. 147].

Громадські чесноти/public spirit потребують постійної підтримки, чому сприяє перманентна увага до принципів справедливості, участі громадськості та обговорення. Відчуття справедливості викликає сильні емоції у тих, хто стикнувся з неприйнятним ставленням або експлуатацією та чинить їм опір. З іншого боку, політична система, яка прагне до підтримки справедливості, зазвичай викликає відчуття прихильності, що сприяє залученню. Участь – це другий спосіб підтримки громадських чеснот/public spirit. Ті, хто долучений до процесу розробки чи прийняття рішень, краще усвідомлюють цінність цих рішень та, скоріш за все, докладатимуть зусиль для їх реалізації. Утім необхідно пам'ятати, що участь може бути структурована таким чином, щоб створити у громадськості помилкове відчуття причетності, тому її потрібно

збалансовувати умовами публічного обговорення та дискурсу. Обговорення допомагають всебічно висвітлити проблему та оцінити її з різних позицій. В процесі обговорення формується інформаційне досвід проблеми, що сприяє створенню відчуття солідарності та інтересу до запропонованих альтернатив.

Зауважимо, що розглянута інтерпретація (т.з. альтернативний погляд) громадянства не вбачає: по-перше, відмови від особистого інтересу/self-interest як індивідуального чи соціального мотиву, а по-друге, його заміни громадськими чеснотами/public spirit. Однак, такий підхід припускає збалансування мотивів і, відповідно, визнання важливості як громадянських чеснот, так суспільних інтересів, що притаманно демократичному суспільству. Ідея обговорення, приміром, з одного боку, припускає обмін думками та міркуваннями, породженими особистими інтересами, з іншого – такий обмін може слугувати для індивіда джерелом відкриття нових ідей і навіть нових практик, включно з тими, що можуть суперечити особистому інтересу. Подібні інтерпретації теорії громадянства та громадянської активності, сприяли формуванню концепції нової публічної служби.

Громадянське суспільство/Models of Community and Civil Society. Витоки концепції нової публічної служби знаходимо також у дискусіях про громадянське суспільство та моделі громад. Зростання наукового інтересу до даного соціально-політичного інституту, на наш погляд, пов'язано з тим, що розгалуженістю громадянського суспільства як інструмента артикуляції спільних інтересів [101; 105]. Слід зазначити, що у науковому дискурсі поширені різні традиції трактування феномену громадянського суспільства.

Представники першого підходу вбачають у громадянському суспільстві своєрідну «протиотруту» надмірній і нестримній жадібності, меркантильним інтересам, якими пронизане сучасне суспільство, тобто ліки від індивідуалізму. Натомість представники другого підходу вважають громадянське суспільство основним інструментом формування та підтримки демократичних цінностей, здатних забезпечити стабільність.

Таким чином, проблема громада стала однією із домінуючих у житті

демократичних суспільств. Науковці зосереджують увагу на різних аспектах розвитку та функціонування громад. Ясністю, структурованістю та переконливістю вирізняються наукові розвідки Дж. Гарднера, який вважає, що почуття спільності, є похідним від різних рівнів людських асоціацій, починаючи з сусідства і завершуючи робочою групою, воно може сприяти формуванню ефективної посередницької структури між індивідом та суспільством. Дж. Гарднер зазначає: «У нашій системі *загальне благо* – це, перш за все, збереження системи, в якій усі види людей мають змогу – у рамках закону – реалізувати своє різноманітне бачення загального блага і водночас досягати таких видів взаємного пристосування, які роблять суспільну систему життєздатною. Гра суперечливих інтересів у рамках спільних цілей – це драма вільного суспільства» [105, с. 15]. Загальні цінності спільноти, на думку науковця наголошує на важливості загальних цінностей, в тому числі й особисто для себе, однак закликає визнати, що цілісність повинна підтримуватись різноманітністю. Основою цього, на наш погляд, є філософія плюралізму, сприятливі умови для збереження ідентичності та інституційні механізми мінімізації поляризації на рівні громади. Окрім цих особливостей, необхідною міцна та ефективна система комунікації, адже комунікаційно спроможна громада сама по собі є інструментом розв'язання суперечностей.

На думку Р. Кантор, «пошук спільноти – це також пошук напрямку та мети у колективному закріпленні особистого життя. Інвестування себе в громаду, прийняття її авторитету та готовність підтримувати її життя можуть запропонувати ідентичність, особистий сенс і можливість розвиватися з точки зору стандартів та основоположних принципів, які дозволяють члену громади відчувати свою внутрішню сутність» [112, с.73].

Громадянське суспільство дозволяє індивідам вирішувати свої особисті інтереси в контексті інтересів громади, залучати один одного до обговорення суспільно важливих проблем, що виступає передумовою не лише розбудови громади, а й самої демократії.

Розчаровані владою громадяни, абстрагуються від політичних процесів і

прагнуть до ізоляції у своєму приватному просторі. Саме за таких умов, для подолання відповідного кризового стану в авангарді, повинно постати громадянське суспільство.

Разом з тим, громадяни пишаються своєю країною та прагнуть прогресивного розвитку і позитивних змін. Таким чином, громадяни формують свою політичну суб'єктність, не обмежуючись участю у виборах чи партійною діяльністю, а долучаються до діяльності громадських об'єднань та асоціацій. Тобто, повноцінно використовують можливості активізму та залучення.

В стимулюванні розвитку громадянського суспільства важливу роль відіграє також і урядування. Зауважимо, що прогресивні громадсько-політичні лідери усвідомлюють важливість таких зусиль та самі долучаються до цього процесу. Аналогічно, управлінці переосмислюють роль громадян у процесах формування та реалізації державної політики, усвідомлюючи, що це сприятиме формуванню соціального капіталу та розбудові спроможної громади.

Організаційний гуманізм і нове публічне адміністрування/ Organizational Humanism and the New Public Administration. Наступною теоретичною передумовою концепції нової державної служби виступає організаційний гуманізм. Упродовж останніх тридцяти років теоретики публічного управління доєдналися до представників інших наукових напрямків, висловивши припущення, що традиційні ієрархічні підходи до соціальної організації є дещо обмеженими стосовно оцінки індивідуальної поведінки. Таким чином, вони, критикуючи бюрократію, прагнули розробити нові підходи до управління та організації. Загалом, означені альтернативні підходи базувались на проблемах формування та функціонування управлінських/організаційних структур, у яких домінують потреби та проблеми внутрішнього і зовнішнього середовища, а питання розподілу управлінських функцій переходять у категорію другорядних.

В другій половині минулого століття К. Аргіріс і Р. Голембієвські модифікували пануючі погляди на організаційний менеджмент. Досліджуючи вплив традиційних управлінських практик на психологічний розвиток індивідів у складних організаційних структурах, К. Аргіріс зауважує, що «традиційний

підхід до організації управління не сприяє індивідуальному зростанню, а також ефективності функціонування системи публічного управління» [97, с. 210]. З метою подолання недоліків традиційної організації управління, К. Аргіріс прагнув сформулювати підхід до управління, що дозволить менеджерам розвивати та використовувати «...навички самосвідомості, ефективного діагностування, допомагаючи людям зростати, розвивати творчі здібності та ставати менш залежно-орієнтованими...» [97, с. 213]. Тобто, науковець зосередився на пошуку інструментів, що сприятимуть прогресивному розвитку організації та подоланню організаційних патологій. Зауважимо, що підхід К. Аргіріса суперечив панівній на той час раціональній моделі управління, сформульованій Г. Саймоном.

Найбільш ґрунтовно перспективи розвитку організацій у сфері публічного управління досліджені Р. Голембієвські, який кристалізував критику традиційних теорій організації, акцентуючи на вертикальному розподілі повноважень, ієрархічному контролі та стандартних операційних процедурах. Дослідник стверджував, що такий підхід відображає нечутливість до морального стану індивідів, зокрема питання особистої свободи [107, с. 305].

На противагу цьому, Р. Голембієвські, орієнтуючись на перспективи розвитку організації, закликав управлінців створити атмосферу відкритого вирішення проблем на рівні організації, можливість «протистояти проблемам, а не сваритися чи тікати від них» [107, с. 307]. Він скеровував на формування відносин довіри між окремими індивідами та групами в межах організації, заміну авторитету ролі або статусу авторитетом знань та компетентності. Р. Голембієвські вважав, що відповідальні за прийняття рішень і вирішення проблем співробітники повинні мати доступ до різних джерел інформації, а конкуренція, якщо вона існує, повинна сприяти досягненню загальних цілей/цілей організації. Таким чином, максимальне розширення співпраці між окремими посадовими особами та підрозділами, функціонування яких є взаємозалежним, розробка системи стимулювання (заохочення або преміювання), сприятимуть як досягненню місії організації, так і професійному

зростанню її членів. Тобто, управлінці повинні зосередити зусилля на створенні умов для підвищення поінформованості про групові процеси та їх вплив на ефективність і результативність управлінської діяльності.

Більш гуманістичні підхід до функціонування публічної служби отримав назву Нове публічне адміністрування/*New Public Administration*. Зауважимо, що даний напрямок не визначався узгодженістю поглядів його представників. В контексті предмета нашого дослідження, доречно зацентувати увагу на його окремих положеннях. По-перше, доречно зазначити, що нове публічне адміністрування збагатило науковий дискурс щодо публічного управління та адміністрування. Приміром, з'явилися: (1) аргументи на користь того, що публічні службовці повинні відігравати більш активну роль у процесах формування та реалізації державної політики, в силу того, що складність сучасних проблем потребує використання досвіду професійно підготовлених кадрів; (2) більш чітке окреслення ролі цінностей у публічному управлінні. Дж. Фредеріксон, визначаючи соціальну справедливість як керівний концепт у прийнятті управлінських рішень, стверджував, що «обов'язком публічного службовця є розробка і захист критеріїв та індикаторів справедливості, розуміння того, як державні послуги впливають добробут громадян» [104, , с. 46]. Забезпечення принципу справедливості стосовно вирішення суспільних проблем, по суті, передбачає не просто надання всім однакового спектру послуг, а забезпечення більш високого рівня послуг для тих категорій населення, які цього найбільше потребують. Дж. Фредеріксон резюмує, що «публічне управління не повинно бути нейтральним і оцінюватися суто за критерієм ефективності...такі поняття, як рівність, справедливість та індивідуальний підхід також повинні братися до уваги» [104, с. 48].

Постмодернізм/Postmodernism. Важливим теоретичним підґрунтям концепції нової державної служби є також постмодернізм. Наприкінці 60-х років ХХ століття теоретики у галузі науки державного управління стали більш критично підходити до аналізу раціональної моделі управління. В основу такого підходу було покладено ідею про те, що державне управління,

аналогічно іншим суспільним наукам, стало заручником одного методологічного підходу – позитивізму, що певним чином обмежує інструменти пізнання та звужує діапазон наукових розвідок. Інакше кажучи, позитивізм виходить з того, що соціальні науки можна зрозуміти за допомогою тих самих методів і підходів, що й природничі. Відповідно до такої точки зору, факти суспільно-політичного життя можна відокремити від цінностей, а роль науки полягає в тому, щоб зосередитися на саме фактах, а не на цінностях. Факти піддаються спостереженню та вимірюванню так само, як і поведінка фізичних або хімічних елементів. Концепції та теорії, у свою чергу, можуть бути побудовані на основі таких спостережень «реальної поведінки». Позитивістський підхід, який було покладено в основу раціональної моделі адміністрування Г. Саймона, став домінуючим в дослідженні публічного управління.

Критики позитивізму стверджували, що такий підхід значно посилив тенденції до об'єктивізації та деперсоналізації, які стали мейнстрімовою моделі державного управління. В пошуках альтернатив науковці звернулися до інтерпретаційних підходів, що зосереджувались на розумінні значень/снів/сміслів, які індивіди закладають у свій особистий досвід, особливо в той, яким вони готові поділитися з іншими. Окрім того, дослідники не нехтували ціннісно-критичним аналізом чинників, що впливають на формування особистого досвіду, особливо відносин влади та панування. За допомогою означених підходів науковці прагнули сформуванню альтернативну методологію дослідження системи публічного управління, що враховує специфіку впливу (1) цінностей, а не суто факти; (2) суб'єктивних мотивів, а не обмежується об'єктивною поведінкою; (3) повний спектр емоцій і почуттів, що складають основу стосунків між реальними індивідами.

Більшість постмодерністів стверджують, що проблема, з якою ми стикаємось сьогодні, полягає в тому, що ми втратили здатність сказати, що є справжнім. Усі раніше сприйняті «світогляди», а також «наукові пояснення», які, здавалося, працювали в минулому, мали фатальні вади, більшість з яких

пов'язані з тим, що ці пояснення були результатом конкретного місця та певного часу, і вони могли звертатися до світу лише з цієї переважно унікальної точки зору.

Незважаючи на значні розбіжності, теоретики постмодерного публічного управління виражаючи скептичне ставлення до традиційних підходів до участі громадськості, солідарні стосовно того, що «суспільні проблеми, швидше за все, вирішуються за допомогою дискурсу, ніж за допомогою об'єктивних вимірювань або раціонального аналізу» [117]. Дискурс передбачає комунікативну взаємодію публічних службовців і громадян, не просто як раціонально зацікавлених сторін, а як учасників процесів формування та реалізації державної політики на національному, регіональному або локальному/місцевому рівнях. Результат комунікативної взаємодії та досягнення консенсусу – це процес, у рамках якого індивіди взаємодіють один з одним, повністю охоплюючи всі аспекти прояву людської особистості (раціональні, емоційні та інтуїтивні).

Деталізація ідейних взаємозв'язків між концепцією нової публічної служби та теоретичними передумовами її формування дозволяє резюмувати, що теоретики демократичного громадянства, громадянського суспільства, організаційні гуманісти та постмодерністи публічного управління створили фундамент для формування моделі нової публічної служби.

Виходячи з теоретичного фундаменту, автори концепції визначають сім основоположних принципів, що складають основу моделі нової публічної служби [100, с. 42-43]:

1. Служити громадянам, а не клієнтам. Сьогодні роль публічного службовця полягає в тому, щоб допомогти громадянам ідентифікувати, сформулювати та задовольнити спільні інтереси, а не намагатися контролювати чи спрямовувати суспільство.

Незважаючи на те, що в минулому урядування відіграло визначальну роль у тому, що називали «управління суспільством», реалії сьогодення характеризують таку роль не тільки недоречною, але й неможливою [124; 125].

Визначення векторів соціально-політичного розвитку є результатом взаємодії різних акторів, груп та організацій, плюралізму інтересів і думок. Державна політика більше не розглядається як результат процесів прийняття політико-управлінських рішень. Уряд залишається гравцем – і в більшості випадків досить значним, однак державна політика сьогодні спрямовує суспільство та є результатом консенсусу інтересів численних груп. Тобто, призначення уряду зводиться до координації зусиль з приватним/некомерційним сектором для вирішення проблем громади. У цьому процесі відбувається зміна функцій уряду з контролюючої на функції визначення порядку денного, залучення громадськості та сприяння їй, ведення переговорів або посередництва у вирішенні суспільних проблем (шляхом створення коаліції державних, приватних і некомерційних установ).

Нова публічна служба орієнтує на те, щоб державні службовці та посадові особи органів державної влади і місцевого самоврядування реагували на запити громадян керуючись правилом: «давайте разом з'ясуємо, що ми збираємося робити, а потім реалізуватимемо це» [113, с. 110]. В умовах вияву активної громадянської позиції публічні службовці дедалі більше відіграватимуть роль не просто надавача послуг, а посередника. Зауважимо, що нові ролі вимагають розвитку нових навичок і компетенцій, зокрема навичок посередництва, ведення переговорів і вирішення конфліктів.

2. *Орієнтуватись на суспільні інтереси*, тобто публічні службовці повинні сприяти створенню колективного спільного уявлення про суспільні інтереси. Завдання публічної служби полягає не в тому, щоб знайти швидкі рішення на основі індивідуального вибору, а визначити спільні інтереси.

Нова публічна служба вимагає, щоб процес формування та реалізації державної політики не залишався компетенцією обраних політичних лідерів чи призначених державних управлінців. Натомість у процесі визначення напрямів державного розвитку магістральна роль відводиться громадському діалогу та обговоренню [106]. Уряд забезпечує умови для дискурсу, на основі якого визначається стратегічна перспектива розвитку громади/держави.

На додаток до функції сприяння, уряд також повинен гарантувати, що рішення, які генеруються в результаті деліберації, повністю відповідають нормам справедливості та чесності. Сприяючи вирішенню суспільних проблем, на уряд також покладається відповідальність за те, щоб ці рішення не суперечили суспільним інтересам. Тобто, уряд виступає гарантом узгодження рішень з демократичними нормами справедливості, а публічні службовці беруть активну роль у створенні середовища, в межах якого громадяни за допомогою дискурсу можуть артикулювати спільні інтереси [111. с. 5-6].

3. Служити на благо всіх громадян, а не окремих індивідів або груп. Суспільний інтерес кристалізується в результаті комунікативної взаємодії, а не виступає просто сукупністю індивідуальних особистих інтересів. Тому публічні службовці повинні не просто реагувати на запити «клієнтів», а зосереджуватися на вибудовуванні довірчих відносин і співпраці з громадянами.

Модель нової публічної служби передбачає, що відносини в системі «влада – громадськість» відрізняються від відносин у сфері бізнесу [106]. Визнаючи важливість постійного покращення якості надання послуг у державному секторі, нова публічна служба не вбачає реагування на короткострокові інтереси, а прагне охопити якомога ширший спектр проблем і залучити громадян до участі у їх вирішенні. Врешті-решт, це є одними з визначальних елементів відповідального громадянства.

4. Мислити стратегічно, діяти демократично. Ефективність реалізації політичних рішень та програм, спрямованих на задоволення інтересів громадськості досягається шляхом кооперації. Процес співробітництва передбачає колективні зусилля стосовно визначення конкретних кроків на шляху досягнення бажаних результатів. Зауважимо, що ідея полягає не просто у формулюванні бачення, а в залученні усіх зацікавлених сторін до вирішення проблеми. Таким чином уряд/політичне керівництво закладають підґрунтя для ефективних і відповідальних дій громадян. Громадяни повинні розуміти, що уряд відкритий, прозорий і зацікавлений у співпраці на благо громади.

5. *Визнавати, що підзвітність – це не просто.* Публічні службовці повинні бути уважними не тільки до потреб, вони повинні також орієнтуватись на законодавство, суспільні цінності, політичні норми, професійні стандарти та інтереси громадян. Проблема відповідальності є надзвичайно складною, проте старе державне управління/ the old public administration та нове публічне управління/ the new public management виявляють тенденцію до її спрощення. Наприклад, у класичній версії старого державного управління державні службовці є підзвітними політичним чиновникам: політики приймають рішення, а бюрократи їх виконують. Очевидно, що з часом державні службовці отримали можливість впливати на політичний процес. Нове публічне управління зосереджується на розширенні свободи дій державних службовців [113, с. 111].

Вважаємо, що ці моделі не відображають вимог і реалій сучасної публічної служби. Стандарти професійної діяльності публічних службовців передбачають врахування суспільних інтересів, законодавчих норм, суспільних цінностей, ситуаційних факторів, демократичних норм тощо [124]. Наприклад, потреби та очікування громадян впливають на публічних службовців, однак діяльність публічних службовців також впливає на очікування громадян. Закони визначають параметри діяльності публічних службовців, утім те, як публічні службовці послуговуються законом, може також вплинути і на законодавців. Іншими словами, публічні службовці впливають та зазнають впливу всіх конкуруючих норм, цінностей і переваг складної системи публічного управління. Ці змінні репрезентують точки підзвітності. Модель нової публічної служби визнає реальність та складність цих обов'язків, обмежуючи можливість одноосібного прийняття рішень публічними службовцями та орієнтуючи їх на ширше залучення громадян до вирішення суспільно важливих проблем.

6. *Служити, а не керувати.* Громадські асоціації та мережі мають більше шансів досягти успіху в довгостроковій перспективі, якщо вони побудовані на співпраці та колективному лідерстві. Нова публічна служба акцентує на

важливості «управління через людей». Громадські інтереси краще захищають публічні службовці та громадяни, які прагнуть зробити вагомий внесок у прогресивний розвиток громади. Відповідно, модель нової публічної служби трансформує роль публічних службовців у процесі управління.

7. Цінувати громадян, а не лише продуктивність. Модель нової публічної служби передбачає, що публічні службовці беруть на себе відповідальність служити громадянам, виступаючи розпорядниками державних ресурсів, фасилітаторами громадянства та демократичного діалогу, каталізатором залучення громади [113, с. 112]. Підвищення продуктивності, реінжинеринг процесів і вимірювання ефективності виступають важливими інструментами проектуванні систем управління. Проте існує ризик, що такі раціональні спроби контролю людської поведінки можуть зазнати невдачі в довгостроковій перспективі, якщо приділяти недостатньо уваги інтересам і цінностям окремих членів організації.

Практичне втілення означених принципів сприятиме гармонізації системи публічного управління з потребами суспільства, вимогами часу, технологічними можливостями, викликами та загрозами, що стоять перед світовим співтовариством. Сьогодні існує низка практичних завдань, які Нова публічна служба ставить перед публічними службовцями. Зауважимо, що ці завдання не є взаємовиключними, а насамперед доповнюють один одного.

Концепція Нової публічної служби/New Public Service виникнувши у 80-х рр. минулого століття стала результатом теоретичного осмислення практичного використання концепції Нового публічного менеджменту/New public management. Нова публічна служба стала життєздатною альтернативою традиційній моделі. Наслідком трансформації концепції у модель стало її впровадження в ряді держав, зокрема Австралії, Великобританії, Канаді, Новій Зеландії та США. В межах даної моделі основним призначення публічної служби виступає надання послуг суспільству на основі принципів, що застосовуються в приватному секторі, а її функціональною особливістю виявляється у посиленні координації діяльності надавачів послуг, а не її

регулюванні. Центром уваги публічних службовців, таким чином, стають потреби та інтереси суспільства.

Вважаємо, що модель нової публічної служби є найбільш сумісною з базовими принципами демократії, оскільки базується на громадському дискурсі, суспільних інтересах і повністю інтегрується в них. Модель нової публічної служби в різних модифікаціях і різною мірою сьогодні представлена практично в усіх країнах світу. Окремі її елементи впроваджені й у систему публічної служби України, зокрема: дозвільні офіси, центри надання адміністративних послуг, консультативно-дорадчі органи, громадські обговорення, громадська експертиза, профілі професійної компетентності посадовців тощо.

2.2. Мотиваційна концепція публічної служби

Останнім часом великої актуальності набуває орієнтація на ефективність та результатність управлінської діяльності. Реалізація функцій публічної служби є одним із чинників, від якого залежить ефективність публічного управління. Трансформаційні перетворення українського суспільства посилюють вимоги до фахової компетентності та ділової активності публічних службовців, від яких залежить стабільність системи публічної служби і соціальної безпеки в умовах посиленої необхідності її забезпечення. Більшість з цих змін носять позитивний характер і сприяють удосконаленню системи публічної служби.

Формування нових принципів функціонування системи публічного управління вимагає дослідження мотиваційної концепції публічної служби, позаяк саме професійна мотивація є ключовим фактором змін, що відбуваються в системі управлінської діяльності. Теоретичним підґрунтям мотиваційної концепції публічної служби слугують принципи, сформовані в змістовних (теорія потреб А. Маслоу, теорія К.Альдерфера, теорія Д. Мак-Клелланда, двохфакторна теорія Фредеріка), первинних (теорія Ф. Тейлора, теорія «батоба і пряника», теорія «X–Y–Z» Д. Мак-Грегора) і процесуальних (теорія очікувань

В. Врума, теорія Б. Скіннера, теорія Е. Лока, теорія справедливості С. Адамса, теорія Портера-Лоулера) теоріях мотивації. Практичне використання означених принципів допомагає управлінцю розробити стратегію та тактику впливу на підлеглих, враховуючи конкретні умови функціонування інституції публічної служби та особливості кожного працівника.

Використання мотивації є необхідним і вельми дієвим прийомом і процесом, що пов'язаний з різними, насамперед специфічними, аспектами, які супроводжують публічного службовця у процесі проходження служби. Окрім того, теоретичні основи мотивації та особливості їх впровадження має важливе значення, оскільки сучасна система публічної служби ще не повною мірою використовує потенціал мотивації у процесі розвитку управлінської системи. Виходячи з означеного, доречно розглянути концептуальні основи мотиваційних важелів у системі публічної служби, адже практика публічного управління ілюструє, що проблема професійної мотивації публічних службовців частково залишається поза увагою.

Сучасні управлінські практики засвідчують, що підвищення ефективності публічної служби набуває все більшої актуальності у світі загалом і в українському суспільстві, зокрема. Становлення та розвиток управлінських процесів в Україні сприяли усвідомленню того, що громадянин, як суб'єкт або об'єкт системи управлінських відносин, відіграє важливу роль у забезпеченні функціонування системи публічного управління, насамперед сприяючи підвищенню результативності управлінської діяльності, що, своєю чергою, позначається на зростанні рівня суспільного добробуту. Відповідно важливим компонентом діяльності публічних службовців виступає мотивація як основа мотиваційної концепції публічної служби, що сприяє всебічній реалізації управлінських можливостей задля ефективної діяльності в інтересах суспільства [50, с. 160].

Мотиваційна концепція публічної служби закладає дієве методологічне підґрунтя для оцінки специфіки мотиваційного процесу в системі публічного управління. Дослідження теоретичного підґрунтя мотивації та особливостей

впровадження мотиваційної концепції публічної служби має важливе значення, проте, зауважимо, що сучасна система публічної служби не повною мірою використовує потенційні можливості мотивації у процесах модернізації системи публічного управління. Відповідно, виникає потреба зміцнення та вдосконалення мотиваційного компонента системи публічної служби [4, с. 102].

Слід зазначити що модерне розуміння управлінського виміру концепту мотивації трактується науковцями «як рушійна сила, що ґрунтується на задоволенні певних потреб, примушуючи людину діяти з максимальними зусиллями для досягнення особистих чи організаційних цілей» [28, с. 805]. Мотивація в системі публічної служби виступає однією із загальних функцій управлінської діяльності, що потребує специфічних вмінь, наполегливості та розуміння людської природи, а також розвитку здібностей керівників спонукати виконавців докладати максимум зусиль у досягненні ефективних результатів професійної діяльності шляхом застосування мотиваційних підходів, інструментів і методів.

Розкриваючи концептуальні рамки мотивацію в системі публічного управління, Л. Артеменко вводить до наукового обігу поняття «мотиваційний механізм», що визначається як «сукупність способів досягнення позитивної соціально-значущої мети державного управління шляхом залучення потенціалу правового, матеріального, інформаційного, психологічного впливу на всю систему публічного управління загалом, на елемент цієї системи, у тому числі окремих осіб, які виконують певні функції в апараті державного управління або взаємодіють з ним (громадяни, юридичні особи)» [4, с. 103]. Мотиваційний механізм, відповідно до наведеного визначення, формується з окремих способів мотивації. Ефективність мотиваційного механізму напряму залежить від своєчасного й адекватного застосування певного способу мотивації у сфері управлінської діяльності.

На важливості мотивації для системи публічної служби наголошували як науковці, так і практики. Приміром Н. Поліщук, здійснено теоретичний та

практичний аналіз результатів проблем діагностики факторів мотивації публічних службовців. Зауважимо, що мотивація характеризується «як процес дії мотивів та як механізм, що визначає виникнення, напрямок і способи здійснення конкретних форм діяльності, тобто сукупна система процесів, що відповідають за спонукання та діяльність» [56, с. 250]. Шляхом застосування тестової методики було проаналізовано 12 основних факторів мотивації публічних службовців, а саме: (1) високий заробітна плата та матеріальне заохочення; (2) фізичні умови роботи; (3) структуризація; (4) соціальні контакти; (5) взаємовідносини; (6) визнання; (7) прагнення до досягнень; (8) влада та вплив; (9) різноманітність та зміни; (10) креативність; (11) самовдосконалення; (12) цікава та корисна діяльність. В результаті дослідження Н. Поліщук встановлено, що такі фактори, як цікава та корисна діяльність, досягнення, креативність та самовдосконалення не поступаються матеріальним заохоченням на публічній службі.

Аналіз наукових підходів до дефініції змісту поняття «мотивація» дозволяє стверджувати про доцільність використання комплексного/інтегрального підходу, оскільки різні інтерпретації даної категорії сприяють всебічному вивченню проблеми, розширюючи спектр знань про цей різнобічний феномен. В межах комплексного/інтегрального підходу, мотивація в системі публічної служби визначається крізь призму окреслення її важливих сутнісних ознак і з урахуванням постійної динаміки системи мотиваційних можливостей публічних службовців [28, с. 806].

Вважаємо, що мотивацію в системі публічної служби не доцільно розглядати виключно як окремий стан або процес, її потрібно аналізувати з позиції органічної єдності таких ознак, як стан, процес, властивість та досягнення цілей (особистих або організаційних), що передбачає забезпечення через систему мотиваційних можливостей оптимального результату при мінімальних затратах (таблиця 1).

Таблиця 1

**Інтегральний підхід до системи мотиваційних можливостей
інституціях публічної служби**

Мотиваційні можливості інституцій публічної служби		
Система – сукупність взаємопов’язаних внутрішніх та зовнішніх мотиваторів, яка забезпечує ефективну діяльність інституцій публічної служби в інтересах соціально-економічного розвитку території громади	Процес запровадження, реалізації, оцінки видів і способів мотивації в інституціях державної служби з урахуванням активізаційних чинників якісної та кількісної складових	Результат (якісний, позитивний), тобто успішний, ефективний та мотивований колектив інституції публічної служби, який повною мірою реалізує фундаментальні засадничі принципи публічного управління в інтересах дієвого соціально-економічного розвитку громади

Таким чином, мотивацію працівників інституцій публічної служби можна визначити як синергію внутрішніх і зовнішніх мотиваторів, що реалізуються через систему позитивних і негативних інструментів впливу на мотиваційне поле працівників інституцій публічної служби з метою досягнення соціально значущих результатів професійної діяльності та сприяють соціально-економічному розвитку громади або території.

В переліку загальних функцій управління мотивації відводиться важливе місце, оскільки вона виступає фактором/чинником, що сприяє ефективності діяльності будь-якого публічного, а, відповідно, і будь-якої інституції публічної служби. Процес прийняття та реалізації управлінських рішень повинен передбачати врахування як організаційних потреб, пов’язаних з показниками діяльності інституції публічної служби, так і потреб публічних службовців.

Деякі науковці дотримуються позиції, що мотивація, порівняно з іншими функціями управлінської діяльності, носить вторинний характер [14, с. 48; 5, с. 39]. На нашу думку такий підхід є хибним і мотивацію слід розглядати як важливий, а не ситуативний, компонент процесу реалізації управлінських функцій. Мотиваційна складова публічної служби спрямована на досягнення

конкретного результату, усунення суб'єктивних і врахування об'єктивних перешкод у процесі здійснення управлінської діяльності.

Як нами зазначено вище, мотивація не існує ізольовано, в системі публічної служби вона перебуває у тісному взаємозв'язку з іншими функціями управління. Мотивація забезпечує ефективність функціонування публічної служби та, з допомогою елементів системи управління, створює можливості не тільки для коригування управлінської діяльності, а й для визначення та окреслення перспектив подальшого розвитку і досягнення конкретних результатів.

В сучасних тенденціях розвитку держави зростають вимоги до системи мотивації та її нормативно-правового забезпечення. Необхідність існування системи мотиваційних можливостей пояснюється тим, що одним із наслідків переходу нашого суспільства до нових політичних і економічних засад став прояв недоліків у сфері публічного управління. Зважаючи на те, що управлінська діяльність не застрахована від впливу суб'єктивних/особистісних факторів, мотивація, в окремих випадках, може мінімізувати прояв подібних ризиків.

В умовах інтенсифікації інтеграційних процесів роль публічної служби й мотивації, як її важливої функції вельми зростає. Однак, разом із цим відбувається зміна її призначення та способів реалізації. Означені модифікації жодним чином не зменшують значення мотивації, а, навпаки, перетворюють її на об'єктивну необхідність. Нові умови здійснення управлінської діяльності, відповідно, потребують і перегляду не тільки завдань мотивації, а й форм і методів її здійснення. Під впливом процесів, що відбуваються у сфері публічного управління, формується певна система мотивації. Зауважимо, що вона будучи частиною загальної системи мотивації, яка існує в інших сферах, одночасно має свої особливості формування та функціонування, обумовлені конкретним змістом мотиваційної діяльності в інституціях публічної служби.

Розглядаючи проблеми побудови системи мотивації у системі публічної служби та її нормативного забезпечення, вважаємо доречним розглянути

особливості системи мотивації. Функція мотивації у системі публічної служби зреалізується у різних обсягах і формах. Зауважимо, що демократичні процеси внесли суттєві корективи в реалізацію мотивації як функції публічного управління, зокрема із засобу стимулювання мотивація перетворилась на невід'ємний фактором подальшого розвитку публічної служби, тобто набула більш загального характеру.

Поняття системи мотивації у сфері публічної служби не тільки торкається системи органів влади, а є набагато ширшим, оскільки діє в системі публічного управління, тобто, включає в себе як об'єкт, так і суб'єкт системи публічного управління. Разом вони розглядаються як монолітна система, в якій реалізується функція мотивації.

Мотиваційна концепція публічної служби базується на певних принципах, в її основу покладено завдання підвищення ефективності публічної служби та її подальшого удосконалення. Формування мотиваційних систем та їх функціонування також відбувається на основі чітких принципів. У науковому дискурсі представлені різні точки зору стосовно принципів мотивації та критеріїв їх систематизації. Оскільки функція мотивації носить загальний характер, механізм її реалізації не деталізований на нормативному рівні. Визначаючи мотивацію як конститутивну функцію публічної служби, в процесі формування системи мотивації та її реалізації слід керуватися загальними принципами публічного управління. Разом з тим, будучи самостійною функцією, мотивація визначається своєю специфікою, що дозволяє виділити її із переліку інших функцій управління, вона керується властивими їй принципами, які доповнюють та конкретизують загальні принципи публічного управління [34].

В процесі реалізації системи мотивації потрібно дотримуватися принципів систематичності та регулярності, оскільки це, на думку Н. Артеменко, «вносить певний інтерес у роботу як того, кого мотивують, так і того, хто мотивує» [5, с. 40]. До того ж систематичність мотивації, доповнена регулярним мотиваційним моніторингом дозволяє здійснювати діагностику

реального стану справ, виправляти недоліки управлінської діяльності, відшукувати потрібні резерви та прогнозувати майбутні тенденції. Тобто, принцип регулярності мотивації стимулює мотиваційну діяльність до підвищення ефективності та результативності.

Мотивація є надзвичайно важливою для публічних службовців, оскільки безпосередньо впливає як на розвиток та становище службовців/професіоналів нового типу, так на розвиток всієї системи публічної служби. Рівень професіоналізму і рівень мотивації публічного службовця є основними узагальненими показниками, що визначають відповідність працівника критеріям публічної служби, оцінюють результати його діяльності та можливості просування по кар'єрним сходинкам [54].

Мотиваційна політика інституції публічної служби базується на матеріальних і нематеріальних стимулах. Матеріальна мотивація – це прагнення до певного рівня добробуту, певного матеріального забезпечення відповідного рівня життя. Матеріальна мотивація залежить від багатьох чинників, зокрема: рівня та структури особистого доходу; матеріальної підтримки наявного доходу; ефективності системи стимулювання, що використовується в інституції публічної служби [8]. Мотивація є важливим фактором кар'єрного зростання та професійного розвитку. Зв'язок між мотивацією і результатами опосередковується природними здібностями та набутими компетентностями, позаяк мотивація є джерелом діяльності публічних службовців.

В контексті мотивації та стимулювання публічних службовців, доволі непростою виявилась ситуація, пов'язана з оптимізацією кількісного складу співробітників держапарату в рамках адміністративного виміру реформи децентралізації. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності місцевих державних адміністрацій» [18] від 25 березня 2014 р. (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2020 р. № 1345) і розпоряджень на її виконання голів обласних державних адміністрацій («Про внесення змін до граничної чисельності працівників

районних державних адміністрацій»), ще на початку 2020 р. в Україні відбулося значне скорочення державних службовців. Внаслідок зменшення граничної чисельності публічних службовців було скорочено понад 18 тис. працівників, здебільшого зі складу місцевих державних адміністрацій [84]. Ініціатори оптимізаційних змін аргументували цей крок тим, що «нині в районних державних адміністраціях (РДА) виконують 111 функцій за 11 напрямками. Деякі з них дублюються з об'єднаними територіальними громадами (ОТГ), поєднуються, є застарілими або неефективними, можуть бути перенесені на вищі рівні тощо» [23]. Тобто, логіка оптимізації полягала у реструктуризації функцій, шляхом ліквідації деяких з них або перенесення їх на вищий рівень. Зрозуміло, що подібні нововведення не сприяли нарощуванню мотиваційної складової професійної діяльності публічних службовців і сформували виразний дискомфорт у трудових колективах, провокуючи соціально-психологічну напруженість та нездорову конкуренцію.

Станом на сьогодні в Україні все ще триває процес становлення ефективної системи публічного управління, побудови організаційної структури функціонування інституцій публічної служби. У відповідності з цим процесом формується і система мотивації у сфері публічної служби, адже саме мотивація виступає важливою гарантією забезпечення потреб та інтересів публічних службовців.

Підсумовуючи розкриття змісту основних положень мотиваційної концепції публічної служби зазначимо, що мотивація є важливою складовою управлінської діяльності та функцією управління. Мотивація Як функція управління мотивація активно використовується як системі менеджменту, так і в публічному управлінні. Розвиток теоретичних аспектів мотиваційної концепції публічної служби набув широкого розмаху впродовж ХХ століття. Концепція займає одне з провідних місць у теоретичного осмислення публічної служби, продовжуючи збагачуватись як у теоретичному, так і в практичному плані. Мотивація має тісний зв'язок з іншими функціями управлінської діяльності та реалізовується в порядку функціональної послідовності. Поряд з

цим, мотивація виступає специфічною функцією, оскільки орієнтована на індивіда як об'єкт управління.

Мотивація в системі публічної служби з потребує планомірного формування і застосування специфічних компетентностей, наполегливості, розуміння прояву людського фактору в конкретних ситуаціях та потребує розвитку здібностей управлінців/керівників стимулювати виконавців до прикладання максимуму зусиль для забезпечення ефективності та результативності управлінської діяльності, що становлять місію функціонування інституції публічної служби та сприяють розвитку громади. Теоретичне осмислення мотиваційної концепції публічної служби доводить її перспективність та засвідчує потребу подальших наукових розвідок у напрямку розширення спектру використання концепції з метою досягнення соціально значущих результатів професійної діяльності в системі публічної служби.

В сучасних умовах важливим є також практичне застосування основних положень мотиваційної концепції публічної служби, адже відсутність ефективних механізмів мотивації в системі публічної служби зумовлює виникнення в інституції публічної служби ситуації незадоволення співробітників своєю професійною діяльністю, наслідком чого стає зниження результативності праці. Неєфективність системи мотивації обмежує можливості вираження/демонстрації компетентностей публічних службовців. Вважаємо, що підвищення рівня результативності практичного застосування мотиваційної концепції публічної служби в контексті реалізації функцій держави, до важливих завдань модернізації національної системи публічної служби відносить формування дієвого мотиваційного механізму діяльності публічних службовців. Сучасні керівники всіх рівнів влади, в межах своїх посадових обов'язків, повинні розуміти, що на продуктивності праці конкретного працівника позначається не тільки матеріальна винагорода у вигляді оплати праці, наявність різних видів трудових і соціальних пільг, а й інші умови, що є складовими мотиваційного механізму.

Враховуючи значення мотивації для підвищення ефективності публічної служби, постає необхідність в подальшому теоретичному поглибленні мотиваційної концепції публічної служби, шляхом конкретизації структури мотивації та розширення можливостей її реалізації у системі державної служби. Незважаючи на те, що даній проблемі й присвячено низку наукових досліджень, мотиваційні можливості в інституціях публічної служби залишаються недостатньо вивченими. Зокрема, нез'ясовними є питання пов'язані з мотивацією як чинником підвищення ефективності діяльності інституцій публічної служби: невизначеність категоріального апарату та оцінювального інструментарію, включаючи методи, індикатори вимірювання, умови, механізми регулювання тощо. В сутнісному наповненні мотиваційної концепції публічної служби подібні обмеження достатньо негативно відображається на процесі функціонування системи публічного управління.

2.3. Інтеграційна концепція публічної служби

Початок ХХІ століття активізував комплексні наукові дослідження сучасних концепцій публічної служби в контексті перспектив їх впровадження як практичних моделей та їх відповідності новим умовам суспільного розвитку, що, в свою чергу, поставило питання про пошук балансу між публічною політикою та управлінськими механізмами її реалізації. Осмислення теоретичних основ інтеграційної концепції публічної служби в умовах інституційних змін зумовлює доцільність деталізації практичних особливостей її реалізації, що дозволяє екстраполювати теоретичну завершеність розуміння даної проблематики.

Формування в Україні демократичної правової держави європейського зразка потребує оновлення підходу до балансу між суспільством і державою, владою і громадськістю, вимагає пошуку нової парадигми їх взаємодії, де індивід, його права та свободи, потреби та можливості посідають провідне місце поряд із іншими суспільним цінностями. Означений підхід з одного боку базується на загальносвітовій тенденції сприйняття індивіда як найвищої

соціальної цінності, а з іншого – на змінах у поглядах щодо ефективності урядової діяльності, які відбулися наприкінці ХХ – початку ХХІ століття. Запровадження ринкових елементів в інституціях публічної служби, децентралізація, орієнтація на результат, а не процес, сприяли підвищенню ефективності та результативності публічної служби в багатьох країнах світу. Застосування в системі публічної служби мотиваційної концепції та теорії поведінкового менеджменту дозволили підвищити дієвість управлінської діяльності за рахунок ефективного використання людських ресурсів і, таким чином, досягати відповідного рівня якості життя громадян. Саме такі орієнтири визначила для себе й Україна.

Варто пам'ятати, що нашій державі у спадок дістався адміністративно-командний стиль управління, що опирається на державоцентристський підхід і демонструє певний рівень досягнень в системі публічної служби впродовж майже 70 років. Саме тому зміна концептуальних моделей публічної служби та, відповідно, векторів її розвитку відбувається досить повільно та гальмується звичками працювати «по-старому», страхом перед новаціями, недостатньою обізнаністю публічних службовців стосовно мети та завдань нового формату реалізації завдань публічної служби. На жаль, у протидії реформам людський фактор поєднується з низьким рівнем нормативних інструментів, що також впливає на ефективність інституцій публічної служби. Саме тому для вирішення означених проблем і усунення перешкод, наявних на шляху формування належного рівня публічної служби, потрібно звернутись до досвіду ЄС і країн-учасниць у цій сфері з метою вивчення практичного потенціалу інтеграційної концепції публічної служби як чинника оновлення національної моделі.

Здійснюючи аналіз теоретичних основ інтеграційної концепції публічної служби відзначимо, що при реалізації мети та подальшому вдосконаленні будь-якого предмету дослідження, провідну роль відіграє досвід – позитивний або негативний. Науковці зазначають, що «виступаючи частиною пізнання людиною навколишнього світу, досвід тісно пов'язаний із практикою і містить

у собі спостереження та експеримент...найчастіше досвід однієї людини не має інтересу для наукового пізнання, оскільки чим більший досвід, чим більшу кількість часу він охоплює, тим точніше є результат пізнання» [97, с. 15]. Таким чином, можна констатувати, що вивчення досвіду однієї країни на предмет розвитку системи публічної служби не буде містити достатнього інформативного наповнення, необхідний для всебічного аналізу проблеми нашого дослідження. Відповідно, у дослідженні нами здійснено оцінку досвіду впровадження інтеграційної концепції публічної служби декількох країн Європейського Союзу.

Формування інтеграційної концепції публічної служби в Європейському Союзі було пов'язане з розширенням ЄС на Схід за рахунок нових держав-учасниць. Мадридський критерій, сформований Європейською радою в 1995 р., передбачає наявність ефективних і стабільних демократичних інституцій, діяльність яких базується на домінантах ефективної взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. Зокрема це (1) функціональна система виконавчих органів влади, спроможна забезпечити виконання взятих державою зобов'язань таким чином, щоб це, насамперед, було на користь її громадянам; (2) наближені до громадян місцеві органи влади/органи місцевого самоврядування; (3) дієві інститути громадянського суспільства [39, с. 24]. Задля цього держави-кандидати потребували визначення певних орієнтирів для реформування адміністративної системи, якими стала інтеграційна концепція публічної служби, що узагальнила найкращі традиції і провідний досвід управління в ЄС.

Інтеграційна концепція публічної служби ґрунтується на європейських принципах публічного управління; спільних нормах і принципах європейського адміністративного права; спільних цінностях принципів організації публічної служби; процедурах і механізмах координації процесу формування, ухвалення та реалізації управлінських рішень; єдиних стандартах і процедурах тощо [79, с. 10]. Орієнтація на означені принципи є надзвичайно важливою для набуття Україною повноправного членства в ЄС [49, с. 40].

В 2001 році Європейська комісія прийняла Білу книгу Європейського урядування [102], в якій визначено правила і охарактеризовано моделі, що сприяють ефективності управлінської діяльності на рівні Європейського Союзу, зокрема стосовно реформування системи публічної служби відповідно до принципів відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості. Означені принципи відображають особливості всіх країн-учасниць ЄС і орієнтовані на єдину мету – зміну сутності європейського, і, як зазначає Рада Європи, «світового урядування з метою усунення відірваності європейців від роботи Євросоюзу, для зменшення розриву між Євросоюзом і громадянами, для яких він служить» [102; 25].

Забезпечення максимально високого рівня залучення громадянина до управлінського процесу якраз і перетворює його з суто державного на публічний. Разом із тим зауважимо, що декларовані принципи виступають способом досягнення ефективності взаємодії між громадянами та інституціями публічної служби. При цьому вважаємо, що визначені Білою книгою проблеми реалізації означеної мети є більш важливими для вдосконалення системи публічної служби країн Європи, адже констатують факт низького рівня залучення громадянина в процесі управління.

З огляду на положення Білої книги Європейського урядування, серед проблем, що потребують вирішення не тільки в ЄС, а й на рівні держав-кандидатів, зокрема України, вважаємо доречним виділити наступні:

1) неможливість адекватного реагування суб'єктів делегованих повноважень на існуючі проблеми (вимушена зміна місця проживання, втрата роботи, житла, безпека, матеріальні труднощі, гуманітарні проблеми тощо) з відривом від позиції населення, що проживає на території держави/регіону/громади;

2) відсутність прозорості та ефективності в діях суб'єктів делегованих повноважень, що не дає можливості для адекватної оцінки (позитивної або негативної) їх дій, тим самим налагоджуючи взаємозв'язок між ними та населенням;

3) недостатня поінформованість громадян про те, що для них роблять суб'єкти делегованих повноважень, а брак роз'яснення «непопулярних кроків», до яких може бути змушена влада на шляху до добробуту, що, в свою чергу, призводить до безпідставного звинувачення інституцій публічної служби, формування щодо останніх негативної оцінки з боку населення та його зневіра у спрямованості державних стратегій і програм);

4) відсутність у громадськості розуміння змісту правового статусу суб'єктів делегованих повноважень, тобто вона не знає, хто приймає рішення, що впливають на її життя, та не відчуває в суб'єктах делегованих повноважень представників її інтересів.

Означення даних проблем створює підґрунтя для розуміння як посадовим особам інституцій публічної служби, так і пересічному громадянину цілі та завдання принципів європейської публічної служби, її ролі у національному сценарії розвитку системи публічної служби. Вважаємо, що впровадження європейських принципів функціонування суб'єктів делегованих повноважень виступає основоположною засадою підвищення дієвості публічної служби. У даному контексті Б. Шевчук зауважує, що інтеграційний потенціал публічної служби знаходяться у постійному розвитку, який базується на роз'ясненні принципів у процесі реалізації. На сьогоднішній день, за визначенням науковця, до уточнених стандартів публічної служби, що «сформульовані на базі основних принципів, належать такі: належне законодавство, законність, участь, прозорість процесу прийняття рішень, доступ до інформації, належна організація, належний персонал, належний фінансовий та бюджетний менеджмент, ефективність, відповідальність та нагляд» [92].

Інтеграційна концепція публічної служби сполучає в собі Європейські принципи публічного управління та Європейського адміністративного простору. До них, насамперед, належать надійність та передбачуваність, відкритість та прозорість, підзвітність, ефективність та результативність. Беручи до уваги широке коло суб'єктів їх застосування та тлумачення, спостерігаємо розширення розуміння цих принципів за рахунок інших, зокрема

правових, які виступають в якості похідних. Зокрема, процедурна справедливість, децентралізація і концентрація, субсидіарність і пропорційність, верховенство права є похідними принципу надійності та передбачуваності.

Реалізація інтеграційної концепції публічної служби здійснюється на засадах вищезначених принципів, принципів належного врядування/good governance та з урахуванням адміністративних принципів ЄС, сформованих на підставі рішень Суду Європейських співтовариств, що взяв на себе відповідальність відносно визначення принципів адміністративного провадження. На думку О. Руденко, до них слід віднести наступні: «законність та верховенство права; захист легітимних очікувань; пропорційність; недискримінацію; право бути вислуханим у процесі адміністративного провадження та прийняття рішення; право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство; зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань; обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень; своєчасність дій та рішень державних органів; право на захист у суді, справедливий процес і рівні умови; нагляд за функціонуванням адміністрації та право оскарження адміністративних рішень у суді; можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невиправданих заходів; відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії» [79, с. 11].

Інтеграційна концепція публічної служби передбачає, що функціонування механізмів публічного управління забезпечується шляхом впровадження сукупності діючих у Європейському адміністративному просторі принципів до законодавства країн, що задіяні в інтеграційних процесах і здійснюється на підставі Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту/Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) [48, с. 20].

Програма SIGMA являє собою роботу одного з найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, мета якого полягає в модернізації систем публічного

управління в країнах Центральної та Східної Європи, шляхом сприяння країнам-бенефіціарам щодо проведення реформ публічного управління з метою підвищення ефективності публічної служби. Намагаючись створити спрощений алгоритм перевірки дієвості реформування у країнах-бенефіціарах, програмою SIGMA в 2014 році розроблено принципи публічного управління, які, з метою прискорення проведення реформ у рамках Європейської політики сусідства, зазнали доопрацювання та модифікації в 2015 році. Запропоновані програмою SIGMA принципи диференційовані в рамках шістьох головних напрямів оцінки діяльності держав-бенефіціарів, зокрема: формування та координація державної політики; стратегічні засади реформування публічного управління; публічна служба й управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами, включаючи державні закупівлі та зовнішній аудит. Ними окреслюються магістральні вимоги, яких повинні дотримуватися країни в процесі європейської інтеграції.

Співпраця в рамках програми SIGMA щодо реформування системи публічної служби України розпочалася на початку 2006 року. Отримані результати аналізу та пропозиції стосовно оцінки системи урядування стали підставою для створення трьох поколінь Стратегій реформування системи публічного управління в Україні. Остання з яких була розрахована на період до 2021 року [21]. В червні 2018 року програма SIGMA подала аналітичний звіт щодо дотримання Україною принципів публічного управління в процесі реалізації вищезазначеної Стратегії. Оцінюючи стан справ, відповідно до кожного з окреслених напрямків-індикаторів дієвості реалізації Стратегії реформування системи публічного управління на період до 2021 року, SIGMA було визначено наступні недоліки [26, с. 10-81].

1) Формування та координація державної політики. З метою реалізації даного принципу Україною було затверджено Середньостроковий план пріоритетних дій уряду до 2020 року [82], укладено Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [90] і схвалено План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2017-2022

роки [55]. Незважаючи на наявність важливих програмних документів з координації державної політики, основними недоліками у даній сфері вважаємо: (1) дублювання повноважень інституцій публічної служби з питань координації та моніторингу; (2) відсутність у програмних документах і планах чітко визначених цілей, зафіксованих на рівні індикаторів; (3) представлення звітності стосовно реалізацію лише окремих кроків, а не всього комплексу програмних заходів відповідно до термінів; (4) відсутність консультації із зацікавленими сторонами, неурядовими організаціями, громадськістю, бізнесом щодо планування та розробки програмних документів; (5) негативний вплив новацій законодавства на чіткість і стабільність правового регулювання.

2) *Стратегічні засади реформування публічного управління.* Стосовно даного напрямку КМУ було схвалено два стратегічних документи, що визначали комплексні засади реформування публічного управління – Стратегію реформування державного управління в Україні на 2016 – 2020 роки та Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рік. Здійснений аналіз засвідчив, що недоліки реалізації цього напрямку виявилися у (1) оптимістичному відношенні до визначення строків реалізації поставлених завдань (виконання було здійснене тільки на 40 %); (2) відсутності вичерпної інформації щодо приблизних обсягів видатків на реалізацію конкретних заходів у рамках реформи та джерела їх фінансування; (3) неузгодженості запропонованих стратегій між собою, зокрема в частині визначення строків і відповідальних за реалізацію заходів інституцій; (4) для консультацій з громадськістю було оприлюднено лише Стратегію реформування державного управління, що, на наш погляд, свідчить про низький рівень узгодженості та обмеження залучення громадськості до вироблення стратегій.

3) *Публічна служба та управління людськими ресурсами.* Програмою визначено, що інституційне та правове забезпечення для професійної діяльності публічної служби сформовано, однак, реалізація даного напрямку в Україні має ряд недоліків: (1) у законодавстві, що опирається на Закон України «Про

державну службу» [61], відсутні уніфіковані стандарти та процедури щодо розроблення посадових інструкцій; (2) відсутність єдиної загальноприйнятої моделі компетентностей для визначення кваліфікаційних вимог, що, в свою чергу, призводить до домінування суб'єктивних факторів при вступі на публічну службу.

4) *Підзвітність*. Незважаючи на нормативно закріплену інституційну модель публічної служби, суттєвого доопрацювання потребують управлінські механізми. Зокрема, діапазон автономії, що надана центральними органами виконавчої влади (виняток становлять міністерств) призводить до гіпертрофованої бюрократизації процесу, в якому публічні службовці найвищого рівня переобтяжені обов'язками стосовно прийняття рішень з організаційних питань. Незрозумілою видається також ситуація з наданням публічної інформації, особливо в частині функціонування механізму реагування на скарги щодо доступу до публічної інформації. Окрім того, розвиток інституту омбудсмана в нашій державі пригальмовується відсутністю адекватних механізмів моніторингу та аналізу впровадження його рекомендацій.

5) *Надання послуг*. Стосовно даного напрямку позитивним вважаємо: (1) розроблення чітко визначеного курсу вдосконалення/покращення надання адміністративних послуг, який реалізується шляхом запровадження Єдиного державного порталу адміністративних послуг; (2) створення Центрів надання адміністративних послуг; (3) затвердження Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства в Україні [72]. Водночас зауважимо, що вагома частина адміністративних послуг не мають завершеного вигляду, тому не є зручними для споживачів, зокрема через відсутність дієвого механізму захисту прав громадян у адміністративному провадженні. В реєстрах відсутній обмін даними у реальному часі, що частково сповільнює процедуру надання адміністративних послуг. Також, недостатньо популярною, а відповідно і затребуваною, є система електронної ідентифікації, авторизації та підпису,

зокрема, в частині поінформованості населення щодо можливостей та порядку використання означених ресурсів.

На підставі визначених нами недоліків вважаємо необхідним запровадження системи правових і організаційних заходів, спрямованих на елімінацію недоліків, що впливають на ефективність інституцій публічної служби. Зокрема, правові заходи передбачають створення єдиної системи правового регулювання статусу суб'єктів делегованих повноважень шляхом: (1) усунення колізій між існуючими нормативно-правовими актами, уніфікацію норм відповідно до європейських принципів публічного управління, якими оперує програма SIGMA; (2) доопрацювання прийнятих нормативно-правових актів програмного характеру з метою означення реальних строків і визначення суб'єктів виконання поставлених завдань; (3) підвищення якості законодавчої експертизи, шляхом впровадження під час аналізу нових нормативних актів щодо суб'єктів делегованих повноважень європейських принципів публічного управління, що застосовуються програмою SIGMA. Організаційні заходи включають: (1) залучення до обговорення проєктів, пов'язаних із публічною службою представників громадськості та зацікавлених сторін; 2) пропозиції щодо участі представників громадськості у процесі роботи кваліфікаційних комісій та проведення конкурсів стосовно вступу на посаду з метою зниження ризиків суб'єктивного відношення до учасників конкурсів і результатів перевірки.

Доречно зазначити, що наведені недоліки не є остаточними та висвітленими повною мірою, утім вони дозволяють навіть не фахівцям у галузі управління ідентифікувати та систематизувати основні напрямки, що потребують доопрацювання з метою забезпечення ефективності та результативності функціонування системи публічної служби. Це засвідчує дієвість та практичну спрямованість інтеграційної концепції публічної служби, що може слугувати орієнтиром для вдосконалення системи публічної служби України в контексті євроінтеграційного поступу.

В умовах сьогодення інституції публічної служби, прагнучи підвищити ефективність своєї діяльності, стають не частиною бюрократичної контролюючої системи, а трансформуються у підприємство, що надає якісні публічні послуги. Взаємодія населення та інституцій публічної служби вибудовується за принципом партнерських відносин, що, на нашу думку, позитивно впливає як на якість, так і рівень життя населення країни. Мережі взаємодії влади та громадськості повинні формуватися на загальнодержавному/національному, регіональному та місцевому/локальному рівнях, на основі раціонального політико-управлінського аналізу з орієнтацією на суспільний інтерес, що агрегується та артикулюється шляхом використання різноманітних форм залучення громадськості до обговорення та вирішення проблем. Саме це є запорукою ефективності публічного управління, що відповідає завданням раціоналізації державної політики.

Здійснений аналіз дозволяє нам зробити висновки, що елементи інтеграційної концепції публічної служби у різних модифікаціях представлені майже у всіх державах світу. При цьому в окрему групу слід виділити країни Європейського Союзу, які, у відповідності до особливостей формування та розвитку співтовариства як самобутньої структури, застосовують як загальні елементи концепції, так і національні варіації.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ КОНЦЕПЦІЙ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Євроінтеграційні перспективи України як чинник змістовного оновлення публічної служби в Україні

Євроінтеграційні перспективи України, зміст яких оновився після набуття нею статусу держави-кандидата в ЄС, передбачають урахування основних векторів розвитку самого ЄС та держав-членів, запровадження нових інституційних форм та інноваційних технологій, що необхідні для реалізації актуальних завдань євроінтеграційного поступу в умовах воєнного стану та відповідних європейських концепцій публічної служби. Цей процес зумовлює нові виклики, пов'язані з необхідністю розробки механізмів входження України до управлінського простору ЄС.

Стратегічний курс України на євроінтеграцію вимагав нової філософії організації влади та органів публічного управління, створення ефективної системи публічної служби [121]. Як наголошує український дослідник Р. Войтович, від початку процесів євроінтеграції України, одним з пріоритетних завдань її розвитку стало створення ефективної системи публічної служби, що відповідає рівню розвитку державних інститутів та дозволяла протистояти сучасним викликам глобалізації та російської агресії [11].

Враховуючи об'єктивність процесу європеїзації та його перебігу, що відображені через вплив європейської ідеї, політики, норм та інституцій на національні політико-правові та управлінські системи, одним з проявів процесу європеїзації є гармонізація правових систем ЄС та України, що суттєво відрізняються між собою, навіть попри активне наближення та імплементацію в українське законодавство європейських норм права, зокрема і про систему публічної служби.

Застосування ідей сучасних концепцій публічної політики та відповідна адаптація зарубіжного досвіду публічної служби до українських національних

управлінських практик є складним та багатовимірним процесом, але важливо, щоб він відбувалася з урахуванням національних інтересів Української держави.

Сучасні концепції публічної служби вперше були використані в положеннях «Концепції про адміністративну реформу в Україні» [33] (1998), затвердженої Указом Президента України. Зокрема, в Концепції йшлося про необхідність формування системи ефективної організації виконавчої влади на центральному, регіональному та локальному рівнях державного управління; формування дієвої системи місцевого самоврядування; організація на нових засадах (за принципами європейської моделі публічної служби) державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування органів влади, відповідної європейським концепціям; створення сучасної системи підготовки і перепідготовки управлінських кадрів. Значна увага в Концепції приділялася необхідності реформування законодавства про державну службу, відповідно до кращих європейських та світових моделей.

В 2000-х рр. процеси модернізації інституту публічної служби, відповідно до європейських концептуальних рамок, суттєво прискорилися. Зокрема, відповідно до Указу Президента України від 21 березня 2000 р. [63] була створена Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України, перед якою було поставлене завдання визначення шляхів, засобів та форм реалізації напрямів державної політики у сфері публічної служби. Відповідно до Концепції, послідовно була затверджена низка нормативно-правових актів щодо розвитку публічної служби України на основі положень європейських концепцій публічної служби та принципів європейського права. На нашу думку, найбільш важливими для трансформації системи державної служби та створення системи публічної служби в Україні стали: «Програма інтеграції України до ЄС» [67], затверджена Указом Президента України 14 вересня 2000 р.; «Стратегія реформування системи державної служби в Україні» [71], затверджена Указом Президента України 14 квітня 2000 р.;

«Комплексна програма підготовки державних службовців» [64]; «Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС» [65], затверджена Указом Президента України 5 березня 2004 р.; «Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр.» [74]; «Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні» [66], затверджена Указом Президента України 20 лютого 2006 р.

Для європеїзації публічної служби України важливим було ухвалення в березні 2004 р. Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [62], яким була затверджена відповідна загальнодержавна програма. Досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* (надбання Співтовариства – «сукупність актів законодавства, політичних документів та практики їх застосування з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього» [62]) з всіх урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, що мають намір вступити до нього проголошувалося метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Основними результатами модернізації публічної служби на засадах європейських принципів, що висуваються до держав-кандидатів на членство ЄС, стало започаткування запровадження принципів належного врядування: забезпечення якості, результативності та ефективності публічної служби [85]. Побудова моделі управління якістю в публічній службі почала здійснюватися відповідно до міжнародних стандартів серії ISO, які передбачають орієнтацію на замовника, задіяність персоналу, лідерство, процесний підхід, прийняття управлінських рішень на основі фактичних даних, неперервне поліпшення, управління відносинами [86]. Розгортанню технологій управління якістю в публічній службі України почало здійснюватися з використанням інструментів електронного врядування, професіоналізації публічної служби, та її гуманізації на засадах європейських цінностей [35].

Прискорення впровадження сучасних концепцій публічної служби в управлінські практики в Україні розпочалося з прийняттям у 20215 р. Закону

України «Про державну службу» [61]. Цей правовий акт був визнаний такими, що відповідає європейським принципам організації публічної служби, оскільки містить низку положень, відповідних концепції нової публічної служби, мотиваційної та інтеграційної концепцій. Зокрема, були: конкретизовані вимоги до професійної компетентності державних службовців (концепція нової публічної служби та мотиваційна концепція); удосконалений порядок прийняття на державну службу (мотиваційна та інтеграційна концепції); врегульоване питання проходження державної служби, відповідно до міжнародних стандартів та норм ЄС з прав людини тощо (концепція нової публічної служби, мотиваційна та інтеграційна концепції). Попри те, що Закон України «Про державну службу» [61] фактично започаткував, відповідну європейським принципам, модель публічної служби, та масштабність процесів модернізації публічної служби України, багато аспектів її європеїзації і сьогодні визначають коло завдань оновлення системи публічної служби [86, с. 108].

До таких завдань С. Солодкий відносить забезпечення інститутів публічної служби відповідним рівнем кадрового потенціалу, що має виступати гарантом збереження українських національних цінностей в процесі європейської інтеграції та убезпечувати публічну службу від «інтелектуальних розривів» [85], оскільки формальних демократичних каркасів не достатньо для демократичного стану публічної служби та забезпечення демократичних процесів в публічному управлінні. Відтак, індикатором європеїзації публічної служби можуть бути лише управлінські кадри, здатні забезпечити ефективність системи публічного управління на рівні поставлених завдань та визначених стратегій [35, с. 217]. Тому українська система публічної служби має сконцентрувати зусилля на розробці таких соціальних технологій управління персоналом та кадрової політики, які здатні залучити та забезпечити розвиток інтелектуальний потенціал публічних службовців, що мають високий рівень професіоналізму та відповідну умовам воєнного стану громадську позицію.

Розуміючи важливість управління персоналом на публічній службі,

Наказом НАДС була створена Рада управління людськими ресурсами державної служби при НАДС як консультативно-дорадчий орган, що здійснює діяльність на громадських засадах та відповідно до затвердженого Положення [77]. Отже, щодо вдосконалення системи управління персоналом на публічній службі НАДС ставить завдання:

- осучаснення та удосконалення управління людськими ресурсами на публічній службі;
- завершення переходу від парадигми управління персоналом до парадигми управління людськими ресурсами на всіх рівнях публічної служби, що передбачає процес перетворення кожного публічного службовця з об'єкта професійної діяльності на суб'єкта професійної діяльності в контексті концепту служіння;
- завершення впровадження в практику публічної служби теорії *нової динамічної організації* [86, с. 87] та *концепції організаційного гуманізму* [35, с. 125];
- опанування технологіями нейтралізації негативного впливу людського фактора в процесі управління та оцінювання людських ресурсів в системі публічної служби;
- формування інтегральної моделі управської культури [86, с. 88], відповідної концепціям нової публічної служби та мотиваційної концепції, що ґрунтується на поєднанні трьох моделей управлінських культур: соціально орієнтованої, адміністративно-командної та інформаційно-аналітичної;
- закріплення духу інновацій в процесі професійній (пере)підготовки керівників на публічній службі;
- переосмислення стратегій щорічного оцінювання людських ресурсів на публічній службі та спрямування підходу до оцінювання публічних службовців як до технології управління людськими ресурсами [85, с. 129];
- запровадження комплексного підходу до оцінювання людських ресурсів

на публічній службі, що відобразатиме професійно-особистісне розгортання публічного службовця в звітному періоді [46].

Для досягнення означених завдань з забезпечення ефективного управління людськими ресурсами, контролю зайнятості та прозорості витрат на публічній службі, схвалена та реалізується «Концепція впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та план заходів щодо її реалізації» [110], що відображає апробовані практики Human Resource Management & Information System (HRMIS – система управління людськими ресурсами в державних органах). Станом на лютий 2022 р., відповідно до визначених напрямів, механізмів та строків, в системі публічної служби України відбулося впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) [110], відповідної європейській моделі. Дана система, що націлена на покращення управління людськими ресурсами на публічній службі, передбачає урахування стажу роботи публічного службовця, процедури набору та обліку проходження публічної служби, оцінки результатів діяльності публічного службовця та нарахування заробітної плати.

Не менш важливим завданням оновлення системи публічної служби в процесі європейської інтеграції України є забезпечення дотримання принципів концепції нової публічної служби, що увібрала та обґрунтувала норми демократичного врядування: надійність, прогнозованість, відкритість, прозорість, відповідальність, результативність та ефективність надання публічних послуг. НАДС України, як інституція, що здійснює вироблення та регулювання моделі публічної служби, у 2021 р визначила такі напрями динаміки системи публічної служби, що здатні наблизити її до моделі ЄС:

- впорядкування компетенцій та функцій публічних службовців;
- впорядкування процедур у прийнятті управлінських рішень та надання публічних послуг;
- приведення у відповідність до європейських практик системи індикаторів оцінки інституційного, соціального, економічного, маркетингового

- вимірів ефективності системи публічної служби;
- максимальне забезпечення дотримання європейських стандартів управління персоналом та кадрової політики на публічній службі, зокрема, опираючись на поліфункціональний підхід та кластеризацію програм підвищення кваліфікації публічних службовців [35, с. 93], використання тренінгових інструментів, спрямованих на вдосконалення вмінь та компетенцій;
 - застосування антикорупційних механізмів регулювання кадрової політики в публічній службі та інструментів управління конфліктом інтересів з метою убезпечення та подолання вже існуючих кадрових деформацій в системі публічної служби, відповідно до вимог п. 4 ст. 7 Конвенції ООН протидії корупції [31] та «Типового кодексу поведінки посадовців органів державної влади й місцевого самоврядування» [88], затвердженого Комітетом Міністрів Ради Європи в травні 2000 р.;
 - використання технологій лідерства на публічній службі, зокрема технологій стратегування, діагностування, проєктування, прогнозування, інформаційного забезпечення, реформування, прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності та ризиків, вирішення соціальних конфліктів;
 - інтеграція та активне застосування на публічній службі технологій репутаційного менеджменту, зокрема комунікативних стратегій, медіа-аудиту, соціальної звітності, підтримка ідеї сталого розвитку у функціональній діяльності інститутів публічної служби;
 - опанування публічними службовцями інструментів стратегічного партнерства, що сприятиме розумінню важливості формування нормативної системи взаємодії системи публічної служби України з відповідними системами на рівні ЄС та держав-членів задля реалізації національних інтересів Української держави [85, с. 130].

На виконання означених вище завдань спрямований проєкт «Розвиток спроможності для інтеграції та реформ: підвищення адміністративної

спроможності державної служби України до європейської інтеграції за допомогою комплексної освітньої програми» [78], в процесі реалізації якого в січні 2021 р. була розгорнута навчальна он-лайн платформа для публічних службовців [118]. Метою Проєкту є підтримка публічної служби України у здійсненні нею реформ та в процесі виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Мета проєкту досягається шляхом доручення публічних службовців України до практично орієнтованої навчальної програми зі змішаною формою навчання, яка створена Коледжем Європи (Натолін). Упродовж усього циклу реалізації проєкту безпосередніми бенефіціарами (публічними службовцями України) стануть 750 осіб (слухачів он-лайн курсів, учасники очних сесій та навчальних поїздок). Модель розгортання проєкту за змістом відображає основні принципи концепцій нової публічної служби та мотиваційної концепції (Малюнок 1 [118]).

Розбудова рівня знань і розуміння публічних службовців	Підвищення професіоналізму публічних службовців та їх здатності втілювати політики	Налагодження контактів та передача найкращих практик публічної служби
<ul style="list-style-type: none"> • Підтримка публічних службовців у поглибленні знань, • Передача компетенцій та досвіду роботи інститутів ЄС, щодо процесів ухвалення рішень на публічній службі, політик та механізмів інтеграції 	<ul style="list-style-type: none"> • Підтримка публічних службовців, відповідальних за процеси європейської інтеграції в застосуванні ними на практиці теоретичних знань. • Підтримка молодих талановитих представників публічної служби України на рівні спеціалізованого дослідницького проєкту. 	<ul style="list-style-type: none"> • Сприяння налагодженню та розвитку контактів, обміну практиками між експертами та публічними службовцями з ЄС та України • Створення групи галузевих експертів-консультантів з питань публічної служби

Малюнок 1. за змістом Відображення основних принципів концепцій нової публічної служби та мотиваційної концепції в моделі розгортання проєкту «Розвиток спроможності для інтеграції та реформ: підвищення адміністративної спроможності державної служби України до європейської інтеграції за допомогою комплексної освітньої програми»

Оцінюючи змістовне наповнення навчальних курсів, передбачених проектами, Голова НАДС Н. Алюшина наголосила, що впродовж останніх років «ми спостерігаємо велику зацікавленість серед публічних службовців питаннями європейської інтеграції та окремих питань виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Лише протягом 2021 року більш ніж 11 тисяч осіб пройшли навчання з питань європейської інтеграції. Крім того, як показали результати вивчення загальних потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за напрямом «європейська інтеграція», прогностичні показники потреб на 2022–2024 роки за цим напрямом складають 6744 особи. Всі ці дані свідчать про своєчасність та актуальність реалізації проекту Natolin4Capacity Building. Адже його реалізація дасть змогу отримати високу експертну підтримку з боку європейських колег» [118].

Євроінтеграційні перспективи України як чинник змістовного оновлення публічної служби в Україні вимагають вироблення конкретної сучасної української моделі публічної служби, яка б ідентифікувалася на рівні концептуального забезпечення функціонування системи публічної служби. На нашу думку, Україна досі перебуває на перехідному етапі, орієнтуючись на різні європейські моделі публічної служби, на практиці демонструючи нерішучість відходу від вже сформованих та апробованих практик організації публічної служби. Ми погоджуємося з тими дослідниками публічної служби, які вказують на проблемні риси, що уповільнюють моделювання публічної служби та належать до соціокультурного простору [85, с. 129]:

- В «Енциклопедії державного управління» [53, с. 272] вказується, що в Україні будується та функціонує змішана модель публічної служби, що має елементи централізованої кар'єрно-посадової моделі, яка характерна для європейських країн.
- О. Онуфрієнко відносить українську модель публічної служби до гібридної, що поєднує елементи архаїчної дивергентної моделі з

безсистемно рецептованими елементами різних конвергентних моделей публічної служби, що негативно впливає на її ефективність [53, с. 159].

- Є. Грайнер вказує, що серед недоліків української моделі публічної служби є збереження такої організаційної культури, за якої більшого значення надають відданості керівнику, ніж професійній етиці служіння громадянам. Дана проблема тільки поглиблюється нерозумінням більшості громадян України сутності сервісної держави, в якій публічні службовці служать не керівнику, а діють для блага громадян [16, с. 169].
- О. Хорошенко вважає найбільш придатною для України модель добросесної публічної служби, зорієнтованої на зміну мотиваційно-ціннісних чинників управлінської діяльності та посилення контролюючих функцій громадян. На думку дослідника нова модель публічної служби в Україні, що фактично створюється в складних геополітичних мовах, має інтегрувати в себе елементи різних моделей, що забезпечать розв'язання управлінських проблем, відповідно до викликів сучасності [91, с. 148–149].

Зауважимо, що теоретичне моделювання публічної служби в Україні здійснювалося, переважно, до ухвалення у 2015 р. нової редакції Закону України «Про державну службу» [61], який вже ґрунтувався на європейських принципах організації публічної служби та суттєво відкоригував українську модель в частині забезпечення підзвітності публічної служби громадськості. Але сучасні практики функціонування публічної служби вказують на те, що означені вище бажані риси моделі публічної служби подекуди залишаються належними до бажаних та перспективних рис.

Зміни до Закону України «Про державну службу» [61], прийняті у 2019 р., наблизили українську модель публічної служби до посадової, зокрема, в частині нормативного закріплення можливості укладання контракту про проходження державної служби. Однією з ознак тенденції наближення української моделі публічної служби до посадової та відходу від кар'єрної моделі, є ліквідація Національної академії державного управління при

Президентів України як закладу вищої освіти з особливими умовами навчання, що здійснював «науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців» [60].

Динамічні зміни на рівні моделі публічної служби України відображені в особливостях трансформації її правової основи внаслідок реформування спеціалізованих видів публічної служби, наприклад органів судової влади та військової служби й посилення антикорупційного законодавства. Водночас зберігається актуальність подальших перетворень публічної служби в Україні, відповідних намірам набуття повноправного членства в ЄС. На нашу думку, цей процес потребує зусиль не тільки від внутрішнього соціокультурного середовища системи публічної служби, але й зусиль на рівні зовнішнього середовища, в якому здійснює свої функції публічна служба. Проблеми не формату, а саме функціонування публічної служби України мають глибинне соціокультурне походження та потребують цілеспрямованих зусиль.

По-перше, мають враховуватися теперішні трансформації в українському соціокультурному просторі та ступінь їх відповідності європейським тенденціям розвитку і принципам функціонування публічної служби. Еволюція моделей публічної служби (меритократичної моделі, моделі класичної бюрократії, моделі нової публічної служби, постмодерністської моделі, партнерської моделі [96, р. 42]) в європейській публічній сфері вказують на те, що в процесі цієї еволюції їх публічні служби європейських держав стають більш відкритими, гнучкими, мережевими, інноваційними, підприємливими, більш активними щодо нових інструментів у взаємодії із суспільством, пов'язаними з іншими сферами життєдіяльності, орієнтованими на людину як у системі публічної служби, так і поза нею, до фокус уваги потрапляють й латентні мотиви діяльності публічних службовців [91, с. 145]. Всі сучасні європейські моделі публічної служби передбачають застосування проектного підходу та командної роботи. Подібні тенденції, що відображають зміну поколінь публічних службовців та конвергенцію культур публічного й

корпоративного управління, поступово фіксуються й в Україні. Однак, на різних рівнях публічного управління та в різних його сферах (регіональні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи судової влади) спостерігається домінування локальних управлінських субкультур, що оперують власними системами цінностей та традицій, що можуть, з одного боку збігатися з європейськими тенденціями розвитку публічної служби, з іншого – суперечити їм [35, с. 82].

По-друге, інтеграція європейських моделей публічної служби чи їх окремих елементів в систему публічної служби України має бути належно підготовленою не тільки на рівні коригування правового підґрунтя моделі публічної служби України. В процесі розбудови національної моделі публічної служби використання досвіду зарубіжних країн є обґрунтованим, проте складність інституту публічної служби робить обов'язковим врахування специфічних рис суспільно-політичних, етнічних, культурних, економічних процесів, що відбуваються в українському суспільстві. На це вказує і досвід зарубіжних країн, коли кожна країна, що пройшла шлях європейської інтеграції, попри певні схожі риси, притаманні відповідній моделі публічної служби, урахувала національні особливості процесу державотворення [15, с. 114]. Тобто ціннісно-смісловне наповнення національної моделі публічної служби має бути вписане в ту картину світу, що характерна для конкретного соціокультурного простору та має еволюційну природу. Якщо зміни, навіть відповідні задекларованому курсу європейської інтеграції, не відповідають усталеній матриці світосприйняття громадян України, то, насамперед, змінювати (оновлювати) треба її. В іншому разі це буде перешкодою на шляху цілеспрямованої трансформації системи публічної служби.

По-третє, обов'язково мають братися до уваги актуальний стан внутрішнього соціокультурного середовища системи публічної служби України. Становлення нових функцій держави та нового формату публічної служби зумовлює необхідність підготовки публічних службовців, відповідних змісту європейської організаційної культури в системі публічного управління.

Зміни функцій публічної служби та публічних службовців визначатимуть вимоги до якості освіти, набору спеціальностей, рівня кваліфікації публічних службовців та технологій їх підготовки [52, с. 70]. В сукупності це спричиняє зміни в складі публічних службовців, та вимоги до них, зумовлюють перетворення на рівні організаційної культури публічної служби, що означається нами як внутрішній чинник трансформації моделі публічної служби України.

Отже, публічна служба в Україні розвивається в напрямі адаптації до вимог Європейського Союзу з орієнтацією на принципи концепцій належного врядування (*good governance*) шляхом нормотворчих, інституційних, організаційних, науково-технічних, кадрових та міжнародно-правових інновацій. Проте до сьогодні йдеться про незавершеність процесу трансформації української моделі публічної служби, що зумовлено високим рівнем інтенсивності змін, але неоднакових на різних рівнях та в різних сферах публічної служби. Одним з гальмуючих чинників наближення української моделі публічної служби до європейських зразків є динаміка змін зовнішнього й внутрішнього соціокультурного середовища системи публічної служби. Необхідні зміни не завжди сприймаються внутрішнім соціокультурним середовищем системи публічної служби, а інститути публічної служби не встигають адаптуватися до змісту пропонованих змін, ігноруючи апробовані європейські механізми та темпи їх втілення. Тому, характерним явищем для різних сегментів соціокультурного середовища української національної системи публічної служби є формування явищ неприйняття *старих і нових* норм публічної служби, *своїх та чужих* інститутів публічної служби, *традиційних та інноваційних* елементів публічної служби, що сукупно не дає змоги зафіксувати та динамічно розвивати певну та виразну модель, прийнятну для української системи публічного управління та європейських управлінських практик, частиною яких прагне стати наша держава.

3.2. Впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні в контексті процесів децентралізації влади

Оскільки європейські перспективи Української держави залежать від налагодження відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, розширення сфери діяльності органів місцевого самоврядування, їх здатності активізувати політичний, економічний, соціальний та культурний розвиток громад, зорієнтованості на забезпечення якості адміністративних послуг та підвищення рівня життя [43, с. 42], особливого значення набуває впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні в контексті процесів децентралізації влади.

Зауважимо, що від початку 1990-х рр. в Україні поступово формується європейська модель відносин державної влади та місцевого самоврядування. Ключовим орієнтиром в даному процесі є Європейська хартія місцевого самоврядування [24], яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р. На сьогодні Хартія є основним міжнародним правовим документом щодо організації місцевого самоврядування, оскільки містить стандарти організації управління на локальному рівні самоорганізації. Відповідно до Ст. 9 Конституції України [32] Хартія є невід'ємною частиною національного законодавства. Норми Хартії мають пряму дію та спрямовуються на захист і зміцнення місцевого самоврядування в Європі, зобов'язуючи сторони застосовувати основні правила, що гарантують політичну, адміністративну й фінансову незалежність від державної влади органів місцевого самоврядування.

Одним з принципів, що був покладений в основу Хартії, був принцип децентралізованої влади, що відображений в концепції нової публічної служби так розкривається через такі теоретичні аспекти: по-перше, система, за якої рішення про розміщення ресурсів приймаються на регіональному та муніципальному рівнях, робить суспільний вибір більш раціональним, оскільки дозволяє враховувати локальні переваги; по-друге, в умовах децентралізації зв'язок між сплаченими податками та отриманими суспільними благами і послугами є прямим та прозорим, оскільки податки стягуються за місцем

здійснення бюджетних витрат; по-третє, наявність податкової бази спрямовує регіональні та локальні органи влади і самоврядування вживати заходи для її розширення, заохочуючи розвиток економік; по-четверте, наділення регіональних та місцевих органів влади та самоврядування правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює до скорочення необґрунтованих витрат [24].

Процеси децентралізації передбачають реалізацію принципів повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, фінансової самодостатності, застосування механізмів демократії [12, с. 221]. Досягнення таких цілей, що відповідають приведенню системи місцевого самоврядування у відповідність до європейських стандартів, відтак, передбачають опертя на теоретичні положення концепції нової публічної служби, мотиваційної та інтеграційної концепцій. Одним з найбільш вагомих кроків, що відображує орієнтацію на європейські концепції публічної служби, було схвалення 1 квітня 2014 р. «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [72]. Концепція передбачала здійснення реформи децентралізації влади, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування України. Територіальні громади отримували права об'єднувати майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад, розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території та надавати публічні послуги населенню суміжних територіальних громад [89].

За оцінками експертів, розгортання процесів децентралізації влади в Україні упродовж 2015–2020 рр. вказує на те, що втілення сучасних концепцій публічної служби в Україні відбувалося, насамперед на рівні опанування інститутами публічної служби практик управління розвитком громад [1, с. 37]. На початковому етапі децентралізації більшість проєктів розвитку в громадах були інфраструктурними проєктами. Однак, європейська практика публічного управління доводить, що позитивний ефект від розвитку транспортної

інфраструктури для територіальної громади розкривається лише в умовах наявності гарантованих стандартів ведення бізнесу, певної локальної місцевої вартості факторів виробництва, відсутності локальних фінансових обмежень та позаекономічних ризиків [123, р. 132]. Але найголовнішим чинником обґрунтовано було визнано здійснення інвестицій, що забезпечують якість соціального та людського капіталу громади [120, р. 142]. Дійсно, проєкти розбудови інфраструктури матимуть сенс там, де їй бракує особливо гостро відчувається громадянами, проте щойно базові потреби будуть задоволені, увагу слід переключати на проєкти, що сприятимуть зростанню соціального та людського капіталу громади.

Розвиток соціального та людського капіталу громади тісно пов'язаний з системою надання соціальних послуг на рівні публічної служби. Наразі, в українські науковці, що досліджують надання соціальних послуг публічною службою, приділяють недостатньо уваги науковому осмисленню функціонуванню системи надання соціальних послуг в умовах децентралізації. Частіше за все, в дослідженнях йдеться про фінансові аспекти надання соціальних послуг [37, р. 26; 51, р. 8]. Проте, впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні в контексті процесів децентралізації влади найбільш повно відображено на рівнях: законодавчого регулювання прав органів місцевого самоврядування у здійсненні ними повноважень в соціальній сфері та професіоналізму публічних службовців, що надають соціальні послуги, відповідні потребам конкретних громад.

Першим кроком інтеграції проблеми соціального та людського капіталу в контекст процесів децентралізації влади в Україні було здійснено в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України та відповідному Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 р. В розділі «Розвиток людського капіталу» даного документу окреслювалися основні кроки та очікувані результати щодо розвитку соціальних й реабілітаційних послуг в територіальних громадах України:

- розробка методичних рекомендацій з впровадження інтегрованої системи соціального захисту для посилення інституційної спроможності територіальних громад у сфері соціального захисту населення громад;
- розробка методичних рекомендацій з залучення недержавних надавачів соціальних послуг в громадах;
- розширення переліку соціальних послуг та затвердження відповідних державних стандартів для осіб, які перебувають в складних життєвих обставинах та не можуть самотійно їх подолати;
- проведення моніторингу розвитку системи фахівців з соціальної роботи в громаді, що розширюватиме доступність до соціальних послуг;
- здійснення заходів з підвищення обізнаності публічних службовців територіальних громад щодо нових функцій в сфері соціального захисту;
- запровадження нових підходів щодо забезпечення осіб з інвалідністю технічними засобами та розвиток служб перевезення для маломобільних груп населення в територіальних громадах;
- розробка та подання до КМУ проєкту постанови, що передбачає посилення ідентифікації та виявлення постраждалих від торгівлі людьми осіб та вироблення принципів державної політики у сфері запобігання домашньому насильству [27].

Отже, пріоритетним напрямом соціальної політики, в контексті реформи децентралізації, була визначена докорінна зміна системи управління та адміністрування соціальних програм в територіальних громадах, що передбачало встановлення сукупності нових вимог до якості послуг (Додаток А). Одним з результатів процесу створення територіальних громад була реформа моделі соціального захисту на локальному рівні публічної служби та поетапне запровадження моделі адміністрування та надання послуг на базовому адміністративному рівні – рівні територіальних громадах. Такий процес, що концептуально опирався на сучасні концепції публічної служби передбачав як нормативно-правове визначення поняття *соціальна послуга*, так і зміни в

адміністративних структурах органів соціального страхування, Пенсійного фонду, державної служби зайнятості та інших.

1 січня 2020 р. набув чинності новий Закон України «Про соціальні послуги» [68], який замінив норми Закону України з такою самою назвою [69], від 2003 р. Новий закон «Про соціальні послуги» [68] є складовою адміністративно-територіальної реформи в Україні, оскільки він спрямований, на розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів у соціальній сфері. Однак, багато норм, якими має регулюватися процес надання соціальних послуг, досі залишаються невизначені на рівні територіальних громад.

Відповідно до Ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [68], соціальні послуги означаються як дії, що «спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають» [68]. На нашу думку, вже у визначенні змісту соціальних послуг закладено диференціацію послуг за їх призначенням, оскільки Закон визначає поняття *складні життєві обставини*, до яких законодавець відніс: (1) обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток людини; (2) обставини, що негативно впливають на функціонування сім'ї, які не можна подолати самотійно; (3) чинники, що можуть зумовити складні життєві обставини [68]. До чинників, що можуть зумовити складні життєві обставини законодавець відніс: похилий вік; часткову (повну) втрату рухової активності, пам'яті; невиліковну хворобу та хворобу, що потребує тривалого лікування; психічні й поведінкові розлади, зокрема, і внаслідок вживання наркотичних речовин; безробіття; інвалідність; бездомність; малозабезпеченість; поведінкові розлади дітей через розлучення батьків; ухилення батьками (особами, які їх замінюють) від виконання обов'язків щодо виховання дитини; потрапляння в ситуацію торгівлі людьми; втрата соціальних зв'язків, зокрема, й під час перебування в місцях позбавлення волі; насильство за ознакою статі; жорстоке поводження з дитиною; домашнє насильство; шкода, завдана пожежею, стихійним лихом,

збройним конфліктом, бойовими діями, терористичним актом та тимчасовою окупацією. Експертів та практиків соціальної роботи привертає увагу той факт, що в цьому переліку відсутні назви таких традиційно вразливих груп, як самотні матері (батьки), біженці, працівники секс-бізнесу [10].

Також, серед надавачів соціальних послуг в територіальних громадах викликає подив класифікація соціальних послуг, наведена в Ст. 16 Закону, відповідно до якої розрізняють: по-перше, послуги, спрямовані на: соціальну профілактику (запобігання виникненню складних життєвих обставин, потраплянню в такі обставини); по-друге, соціальну підтримку (сприяння подоланню складних життєвих обставин); по-третє, соціальне обслуговування (мінімізація негативних наслідків складних життєвих обставин, підтримка життєдіяльності, соціального статусу та включення у життєдіяльність громади).

Одночасно, в даному Законі класифіковані соціальні послуги за типами: прості соціальні послуги, що не передбачають надання постійної/систематичної комплексної допомоги (консультування, інформування, надання притулку, посередництво, представництво); 2) комплексні соціальні послуги, що передбачають узгодженість дії фахівців з надання постійної/систематичної комплексної допомоги (догляд, спільне проживання, виховання, кризове втручання, соціальний супровід, соціальна адаптація, підтримане проживання, соціальна інтеграція, соціальна реінтеграція; 3) комплексні спеціалізовані соціальні послуги, що надаються тільки певній категорії (ВІЛ-інфіковані; особи з залежністю від психотропних речовин; особи, які постраждали від торгівлі людьми; біженці; особи з психічними розладами); 4) допоміжні соціальні послуги, що надаються у вигляді натуральної допомоги (засоби догляду, організація харчування, предмети і засоби особистої гігієни, продукти харчування, санітарно-гігієнічні засоби для прибирання, одяг та взуття, предмети першої необхідності, забезпечення паливом) або технічних послуг (переклад жестовою мовою, транспортні послуги).

Ця ж, 16 стаття Закону визначає, що соціальні послуги поділяють, залежно від місця надання: за місцем проживання/перебування; в приміщенні

надавача соціальних послуг стаціонарно/напівстаціонарно; за межами місця проживання, але за місцем перебування отримувача соціальних послуг.

Також Законі України чає, що соціальні послуги класифікують залежно від строку надання: екстрені (кризов), що надаються невідкладно упродовж однієї доби, коли йдеться про обставини, що загрожують життю та здоров'ю людини; постійні, що надаються не менше одного разу на місяць упродовж більше, ніж одного року; тимчасові, що надаються не менше одного разу на місяць упродовж до одного року; одноразово.

Отже, Закон України «Про соціальні послуги» [68] містить більше, ніж одну класифікацію соціальних послуг, що ускладнює розуміння системи соціальних послуг, відтак не наближує її до конкретного громадянина – члена громади.

Якщо в Законі України «Про соціальні послуги» [69] 2003 р. закріплювалася норма добровільності отримання соціальних послуг, то за Законі України «Про соціальні послуги» [68] 2020 р. в окремих випадках, отримувачі соціальних послуг не можуть відмовитись від них: індивідуальні корекційні програми обов'язково мають проходити особи, які вчинили насильство за ознакою статі або домашнє насильство чи жорстоко поводитися з дітьми; батьки, які не виконують батьківських обов'язків; особи, до яких застосовуються заходи пробації; особи, яких судом спрямовано на проходження програми для кривдників тощо. Такий підхід означає для територіальних громад обов'язковість забезпечення соціальних послуг, що мають виконувати функцію соціального контролю.

Зауважимо, що законом встановлені єдині вимоги до надавачів соціальних послуг всіх форм власності: державних, недержавних та комунальних. До надавачів соціальних послуг недержавної форми власності належать підприємства, установи, організації та громадські об'єднання, благодійні та релігійні організації, фізичні особи-підприємці та ті фізичні особи, які надають соціальні послуги з догляду без здійснення підприємницької діяльності [68]. Надавачі недержавного сектору можуть залучатися через

оформлення соціального замовлення, державно-приватного партнерства, проведення конкурсу соціальних проєктів чи соціальних програм в громадах. Соціальне замовлення має здійснюватись шляхом компенсації вартості наданих соціальних послуг їх надавачам.

Ст. 27 Закону України «Про соціальні послуги» [68] встановлює, що фінансування соціальних послуг здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів підприємств, спеціальних фондів, коштів благодійної допомоги та інших джерел, що не заборонені законом. Також визначені різні групи і категорії осіб, які мають право на отримання соціальних послуг, незалежно від їх доходу: особи, які постраждали від домашнього насильства; особи, які постраждали від торгівлі людьми; особи, які постраждали від насильства за ознакою статі; діти з інвалідністю. Для решти громадян безкоштовні соціальні послуги надаються тільки, якщо їх середньомісячний сукупний дохід є меншим двох прожиткових мінімумів. Наголосимо, що механізм визначення права на послугу в законі не наведений, а методики обчислення відсутні, тому нова норма виглядала як звуження соціальних прав та соціальних гарантій, що заборонено Ч. 3 Ст. 22 діючої Конституції України [32].

Попри те, що новий закон схвалено в січні 2019 року, станом на жовтень 2019 року в Україні не розроблено й не затверджено Класифікатор соціальних послуг, відсутні технічні можливості ведення реєстру отримувачів та надавачів соціальних послуг, немає методологій обрахунку вартості різних соціальних послуг, оцінювання потреб у послугах тощо. Очевидними є як брак фахівців, здатних забезпечити якісне надання соціальних послуг так потреба в розвитку ресурсів територіальних громад аби вони могли взяти на себе відповідальність за соціальні послуги. У Класифікаторі професій [68] відсутній опис професії соціального менеджера, який – з точки зору нового законодавства – мав би бути ключовою особою в системі надання соціальних послуг.

Зокрема, таку оцінку можна почути від публічних службовців, задіяних в наданні соціальних послуг та посадових осіб органів місцевого самоврядування

[81, с. 236]. Виникає питання про те, що треба робити публічному службовцю, якщо потреби у соціальних послугах виявлені в конкретній громаді, але Закон не неможливість їх надання. На нашу думку, основна причина полягає в тому, що правове визначення терміну *соціальні послуги* та їх видів є надто узагальненим, розмитим та неконкретизованим через відсутність конкретного переліку та умов надання соціальних послуг за кожним з визначених в Законі напрямів.

Відкритим є питання й щодо суб'єктів контролю оцінювання потреб в соціальних послугах та механізм його проведення надавачами соціальних послуг недержавного сектору чи особами-підприємцями. Закон України «Про соціальні послуги» [68] не передбачає повноважень територіальних громад з оперативного контролю якості соціальних послуг, але відповідальність за їх надання лежить і на органах місцевої влади (райдержадміністраціях), і на органах місцевого самоврядування, і на надавачах соціальних послуг.

Досить неоднозначним є питання фінансування соціальних послуг. Досвід 2019–2021 рр. засвідчує, що в окремих територіальних громадах є порушення щодо забезпечення конституційних прав громадян на догляд [10, с. 63]. Зокрема, скорочується мережа територіальних центрів соціального обслуговування, громадян знімають з обслуговування та фактично залишають без надання соціальних послуг, територіальні громади відмовляються від фінансування дитячих будинків сімейного типу [81, с. 237]. Такі приклади актуалізують питання реалістичності заявленого в законодавстві переліку безоплатних послуг, що гарантовані державою, для тих категорій осіб, що мають право на їх отримання, та того *базового кошика послуг*, що має бути в кожній територіальній громаді.

Вище ми згадували, що за Законом, соціальні послуги в територіальних громадах можуть надаватися органами державної влади, органами місцевого самоврядування та недержавними організаціями. Однак, відповідно до європейських концепцій публічної служби, якщо в основі соціальної послуги лежать конституційне право громадянина, реалізація якого забезпечується

державою, то така послуга надається державними структурами. Тобто держава не вправі самоусунутися, навіть, якщо надання соціальної послуги здійснюється недержавними суб'єктами надання послуг [80]. Зауважимо, що і до ухвалення нового законодавства в сфері надання соціальних послуг, було чимало форм співпраці між інститутами публічної служби та недержавними інституціями щодо надання соціальних послуг, однак нормативна база такої співпраці була і залишається не достатньо розробленою. Частково вона заміняється підзаконними актами [13], що здебільшого мають рекомендаційний характер, тому не обов'язкові до виконання на рівні територіальних громад.

Розмежування функцій соціальних працівників, що залучені до надання соціальних послуг в територіальних громадах, як визначено в законодавстві, мало імовірно в малих громадах, що мають обмежені фінансові ресурси, коли один публічний службовець є й менеджером соціальних послуг, й їх надавачем, й за Законом сама себе має контролювати [68]. Отже, розвиток ринку соціальних послуг, як перехід від адміністративної до публічної моделі соціального обслуговування на рівні територіальних громад, особливо малих, видається проблематичним, оскільки він не підкріплений належним нормативно-правовим регулюванням.

Одним з інституціоналізованих інструментів надання соціальних послуг в системі публічної служби України є Центри надання соціальних послуг (Територіальні центри соціального обслуговування/надання соціальних послуг). Їх діяльність чітко врегульована чинним законодавством. Згідно з постановою КМУ від 29 грудня 2009 р., територіальний центр надання соціальних послуг є бюджетною установою, рішення про утворення, ліквідацію або реорганізацію якої приймає орган місцевого самоврядування або місцевий орган виконавчої влади. Разом з тим, постановою КМУ від 3 березня 2020 р. «Деякі питання діяльності центрів надання соціальних послуг» [19] визначено, що з метою забезпечення реалізації комплексного підходу до розв'язання проблем жителів територіальної громади та оптимізації надання соціальних послуг ЦНСП «може утворюватися шляхом реорганізації центрів соціальних служб, територіальних

центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) та інших закладів, що надають соціальні послуги» [19]. Цією ж постановою затверджене Типове положення про ЦНСП, рекомендоване до використання в територіальних громадах.

ЦНСП є бюджетною установою, юридичною особою, що створюється відповідним рішенням сесії сільської, селищної, міської ради, діє на підставі Положення та є розпорядником бюджетних коштів. Але діяльність ЦНСП буде ефективною, якщо в кожній територіальній громаді буде відповідна потребам кількість підготовлених публічних службовців в сфері соціальної роботи, які не є посадовими особами органів місцевого самоврядування. Важливо, що відповідно до потреб територіальної громади в соціальних послугах за рішенням засновника можуть створюватися структурні підрозділи ЦНСП.

На сьогодні питання створення та діяльності ЦНСП повністю залежить від фінансової спроможності територіальних громад, тому варто використовувати європейський досвід, коли такі інституції утворюються та спільно утримуються декількома територіальними громадами, відповідно до договорів про співробітництво. В Україні ця процедура регулюється Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [70], Можливості застосування якого визначаються баченням керівництва громади та депутатів органу місцевого самоврядування моделі організації надання соціальних послуг на території громади.

Отже, процеси децентралізації влади в Україні надали територіальним громадам змогу вдосконалювати систему надання соціальних послуг та здійснювати розвиток соціальної інфраструктури в напрямі розвитку соціального та людського капіталу громади. Таким чином, відбувається оновлення тієї частини системи публічної служби, яка наближує конкретного громадянина до можливості отримання якісних соціальних послуг на рівні територіальної громади.

Відповідно до концепції нової публічної служби, основною метою вдосконалення надання соціальних послуг в територіальних громадах є

підвищення ефективності та якості надання соціальних послуг, створення комфортного та безпечного середовища для життя її членів. Ця мета може бути досягнута в Україні тільки за умов синергетичного поєднання зусиль на всіх рівнях системи публічного управління та правового забезпечення реалізації максимально можливої кількості повноважень на найближчому до громадянина рівні – рівні громади.

В умовах існуючого формату системи публічної служби, запровадження технологій соціального замовлення соціальних послуг має: (1) *переваги*, зокрема, підвищення якості, адресності, доступності, оптимізація бюджетних соціальних витрат, залучення додаткових ресурсів, забезпечення відкритості та прозорості процедур цільових соціальних програм, запобігання проявам корупції та протекціонізму, розвиток недержавного сектору та (2) *недоліки*, зокрема, штучне стимулювання підвищення вартості цін на ринку соціальних послуг, зловживання під час проведення конкурсного відбору, проблеми у визначенні оптимального співвідношення ціни та якості соціальних послуг, ускладнення доступу до соціальних послуг, ускладнення контролю за якістю надання соціальних послуг, викривлення умов конкуренції на ринку соціальних послуг.

3.3. Концептуальне оновлення публічної служби в Україні в умовах обмежень воєнного стану

Важливість адміністративних послуг, що надаються системою публічної служби важко переоцінити, саме через їх застосування органи державної влади та органи місцевого самоврядування задовольняють потреби громадян. Колишній президент Єврокомісії Жозе Мануель Баррозу наголошував на важливості адміністративних послуг в європейському суспільстві, означаючи їх як складову реалізації державно-владних повноважень органів виконавчої влади та інструмент публічної служби [17]. В сучасних концепціях публічної служби надання адміністративних послуг означається як певна константа, що

вказує на якість системи публічного управління за будь-яких кризових умов, до яких належить і воєнний стан.

В Україні вимоги до якості надання адміністративних послуг закріплені в Ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» [59] шляхом формулювання принципів, на які має опиратися державна політика в сфері надання адміністративних послуг: по-перше, верховенство права, законність та юридична визначеність; по-друге, стабільність; по-третє, рівність перед законом; по-четверте, відкритість та прозорість; по-п'яте, оперативність та своєчасність; по-шосте, доступність інформації про надання адміністративних послуг; по-сьоме, захищеність персональних даних; по-восьме, раціональна мінімізація кількості документів та процедурних дій, які вимагаються для отримання адміністративних послуг; по-дев'яте, неупередженість та справедливість; по-десяте, доступність та зручність для суб'єктів звернень. В Ст. 7 даного закону зазначено, що суб'єктами адміністративних послуг можуть видаватися організаційно-розпорядчі документи про встановлення вимог до якості надання адміністративних послуг, але вони не можуть погіршувати умови їх надання, визначені законом [59].

З початком активної фази російської агресії проти України, перед системою публічної служби постало завдання зберегти дієвість системи та адаптувати її до умов воєнного стану з мінімальними відхиленнями від сформованої проєвропейської моделі. Воєнний стан є особливим порядком життя держави, тому можуть обмежуватися конституційні права та свободи людини та громадянина, вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в тих межах та обсязі, що є необхідними для забезпечення можливості здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Відповідно, воєнний стан передбачає особливий порядок функціонування публічної служби, що найбільш позначається на інституціях, що надають адміністративні послуги.

Надання адміністративних послуг суб'єктами публічної служби та видача документів дозвільного характеру дозвільними органами має особливості на

час дії воєнного стану в Україні. Але, відповідно до Ст. 40 Конституції України, всі громадяни мають право направляти індивідуальні (колективні) письмові звернення (особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та публічних службовців), що зобов'язані розглянути звернення та надати обґрунтовану відповідь у встановлені законом строки [32]. Тобто, навіть в умовах воєнного стану в Україні право подати звернення та отримувати обґрунтовану відповідь у встановлені строки не може бути обмежене: суб'єкт звернення (громадянин чи група громадян) може звертатися за отриманням адміністративних послуг.

Як засвідчують результати опитування громадян, які скористались адміністративними послугами, для них найважливішим з усіх критеріїв оцінки якості є тривалість справи [94]. Отже, в умовах воєнного стану, основним завданням інституту публічної служби було збереження якості надання адміністративних послуг. На самому початку воєнного стану окремі суб'єкти публічної служби, що здійснювали надання адміністративних послуг тимчасово призупинили роботу щодо їх надання, що було викликано необхідністю налагодження роботи інститутів публічної служби та публічних службовців в особливих умовах воєнного стану, забезпечення збереження даних та здійснення обов'язкових заходів правового режиму воєнного стану. Наприклад, Державною міграційною службою (далі – ДМС) в умовах воєнного стану була тимчасово призупинена робота інформаційно-комунікаційних систем ДМС, відтак, надання адміністративних послуг: видача паспорта громадянина України та доставка виготовлених документів безпосередньо до територіальних органів ДМС; вклеювання фотокартки до паспорта громадянина України по досягненню ним 25 років та 45 років [9].

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. «Деякі питання реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб» [20] та постановою КМУ від 28 лютого 2022 р. «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру» [57] в умовах воєнного стану на території України зупинялися строки надання

адміністративних послуг суб'єктами їх надання, які будуть поновлені у місячний строк після того, як буде припинена дія або скасовано воєнний стан. Дія цих постанов не поширювалася на строки надання адміністративних послуг у сферах державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації актів цивільного стану, суб'єктами (особами), що провадять діяльність під час воєнного стану, адміністративних послуг суб'єктами їх надання та строки видачі дозвільними органами документів дозвільного характеру на час воєнного стану в Україні та протягом місяця після його скасування.

На даний час на території України не діють законодавчі вимоги та правові норми щодо термінів надання адміністративних послуг, тому такі критерії як оперативність та своєчасність для оцінки не можна застосовувати. Таке рішення уряду було виправданим, оскільки в умовах захоплення українських міст та повсюдного бомбардування території України, під час яких публічні службовці мають припинити роботу та укритися в бомбосховищах, робота з надання адміністративних послуг не може бути виконана в той же строк, що й в мирний час. Отже, під час дії воєнного стану можна продовжувати оцінку якості надання адміністративних послуг за всіма критеріями, окрім оперативності і своєчасності. І тут вже постає питання доцільності такого оцінювання враховуючи високу важливість для громадян саме цих критеріїв та об'єктивну неможливість їх дотримання у даний час.

Станом на жовтень 2022 р. функціонування суб'єктів публічної служби, що надають адміністративні послуги було майже повністю відновлено, насамперед на тих територіях України, де не ведуться активні бойові дії (Додаток Б). Зокрема, вже з 15 березня 2022 р. територіальні підрозділи ДМС, що знаходяться в безпечних районах України, де не ведуться активні бойові дії, відновили роботу щодо прийому та надання адміністративних послуг, насамперед, документів для оформлення ID-картки, посвідок на постійне та тимчасове проживання, закордонного паспорта громадянина України. Оскільки

ситуація щодо роботи в умовах воєнного стану територіальних органів ДМС має динамічний характер, дізнатися графік їх роботи можна за номерами телефонів, які розміщені на офіційному сайті [19]. Отже, ми позитивно оцінюємо рішення української влади щодо: продовження дії недійсних (протермінованих) як внутрішніх, так і закордонних паспортів громадянина України; тимчасового відновлення внесення фото та інформації про дітей до закордонних паспортів їх батьків чи законних представників; запровадження «Документу».

З боку держави відбулася адаптація до умов воєнного стану, зокрема було визначено, що паспорт, термін дії якого закінчився, є чинним документом, що посвідчує особу; в разі закінчення терміну дії закордонного паспорта, він може бути продовжений до 5-ти років. Внесення інформації здійснюється органами ДМС безоплатно та в день звернення; передбачено внесення до закордонного паспорта батьків або іншого законного представника дитини фото й інформацію про дитину; запроваджений «Документ», що є документом, яким посвідчується особа в період дії воєнного стану та який є доступним через мобільний застосунок Порталу Дія.

Послуги в сфері ДРАЦС мають найбільший попит серед громадян України, адже вони пов'язані з життєвими подіями: народження, смерть, шлюб. Навіть в умовах воєнного часу, коли часом відбувається призупинення чи обмеження доступу до реєстрів ДРАЦСГ, критично важливим є фіксація зазначених подій. Рішення української влади щодо можливості надання ключових послуг в цій сфері будь-яким органом ДРАЦС сприяли доступності цих послуг. Відзначимо позитивний вплив діджиталізації на сферу ДРАЦС, насамперед, існуючої можливості електронного відображення в «Дії» інформації, яка міститься в свідоцтві про народження дитини [2].

Послуга з повторної видачі свідоцтва РАЦС залишилася доступною в функціонуючих відділах ДРАЦС за місцем зберігання конкретного актового запису. Призупинення надання послуги «Малюк» не було критичним через те, що зберіглася можливість доступу до окремих послуг, які входять до її складу:

послуга з реєстрації народження, послуга з призначення державної допомоги. Складним стало питання ДРАЦС на тимчасово окупованих територіях після 24 лютого 2022 р. та в місцях бойових дій. Отже, з боку держави відбулася адаптація до умов воєнного стану:

- за відсутності доступу до реєстрів ДРАЦСГ актовий запис цивільного стану складався в паперовій формі, що було підставою для доступності ключових послуг в сфері реєстрації народження, смерті, шлюбу;
- під час державної реєстрації народження підставою стала прирівняна до Медичного свідоцтва про народження (форма № 103/о) довідка довільної форми без печатки, але з визначеним переліком відомостей та виписана медичним працівником;
- актовий запис про шлюб має складатися відділом ДРАЦС в один день з отриманням заяви про державну реєстрацію шлюбу від: військовослужбовця, медика, поліцейського. Реєстрація може проводитися без особистої присутності одного нареченого (нареченої), якщо це військовослужбовець, поліцейський чи медик,
- офіційний акт про укладення шлюбу може бути складений безпосереднім командиром чи керівником без особистої присутності одного (обох) наречених з використанням засобів відео зв'язку;
- за відсутності доступу до реєстрів ДРАЦСГ не застосовуються вимоги з проведення перевірок відомостей з цього Реєстру [3].

Достатньо затребуваними є окремі послуги в сфері реєстрації бізнесу: насамперед у випадках переміщення бізнесу в інші регіони, тоді як послуги реєстрації нерухомості є менш затребувані, порівняно з мирним часом. Ми позитивно оцінюємо рішення української влади щодо: невідкладності та екстериторіальності надання таких послуг; гнучкості в питаннях підтвердження сплати адмінзбору; незастосування вимоги щодо обов'язкового використання відомостей з інформаційних систем [3]. З боку держави була здійснена адаптація до умов воєнного стану:

- реєстраційні дії вчиняють реєстратори Міністерства юстиції та інші, визначені цим органом, державні реєстратори, які включені до відповідного Переліку, що може передбачати спеціальні умови чи обмеження проведення реєстраційних дій;
- створення повної екстериторіальності, незалежно від місця знаходження ФОП, юридичної особи, громадських об'єднань та майна, якщо не передбачені обмеження чи умови;
- реєстрація має здійснюватися невідкладно;
- реєстрація може здійснюватися на підставі надісланих документів в електронній формі або у формі копій електронних документів в паперовій формі якщо є КЕП заявника;
- за державну реєстрацію не справляється адміністративний збір з благодійних організацій та громадських об'єднань, якщо предметом їх діяльності є надання допомоги ЗСУ;
- сплата адміністративного збору може бути підтверджена електронною (скрін) копією відповідного платіжного документа;
- нотаріального засвідчувати не потрібно справжність підпису на документі, якщо він виконаний в присутності державного реєстратора або посадової особи з встановленням на підставі документа особи підписанта, що посвідчує особу;
- посвідчення довіреностей, заповітів та засвідчення справжності підпису на документах може бути здійснено без використання спеціальних бланків нотаріальних документів;
- для прийняття спадщини на час дії воєнного стану перебіг строку зупиняється;
- довіреності і заповіти військовослужбовців ЗСУ та інших військових формувань можуть бути посвідчені командиром цих формувань [58].

В умовах воєнного стану державна реєстрація транспортних засобів має важливе значення, особливо, для обліку транспортних засобів, що використовуються для потреб ЗСУ, Нацгвардії, ДСНС, Нацполіції, СБУ,

медичних служб, підрозділів ТО, зокрема і тих, що завозяться як гуманітарна допомога від громадян, благодійних організацій та країн-партнерів. Частина транспортних засобів могли бути та були мобілізовані для потреб захисту Української держави або в результаті їх використання були знищені (пошкоджені) [93]. З боку Української держави була здійснена адаптація до умов воєнного стану: з 15 березня 2022 р. в безпечних регіонах України відновлено надання частини послуг щодо реєстрації нового транспортного засобу, який придбаний в автосалоні, реєстрації транспортних засобів, які ввезені з-за кордону, отримання дублікатів свідоцтва про державну реєстрацію транспортного засобів [9]. Також стали доступними послуги з: обміну посвідчення водія та отримання його в разі його заміни, втрати або викрадення, зокрема і без медичної довідки; складення іспиту на категорії СЕ та С й відновлення прийняття іспитів на категорії В1 та В. Перелік сервісів та послуг, що надаються у функціонуючих сервісних центрах МВС, розширюється.

Низка інших публічних послуг пов'язана з реєстрацією місця проживання фізичних осіб, яка прямо впливає на діяльність військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. В умовах воєнного стану реалізація діючого та законодавчо визначеного алгоритму реєстрації місця проживання в багатьох випадках є технічно складно або й неможливо. Від початку воєнного стану органи місцевого самоврядування не здійснюють реєстрацію місця проживання [9].

Вирішення питань соціального забезпечення громадян в умовах воєнного стану має надзвичайно важливе значення, насамперед, для осіб, які втратили рідних, майно, житло, для людей похилого віку, людей з інвалідністю, для підтримки військовослужбовців, що боронять Українську державу.

З 24 лютого 2022 р. мільйони громадян змушені були залишити місця проживання. Право на отримання статусу внутрішньо переміщеної особи отримали особи, що були змушені покинути постійне місце проживання з регіонів України у зв'язку з воєнними діями, що визначені Урядом. Викликом для ЦНАПів та відповідних уповноважених осіб органів місцевого

самоврядування при наданні адміністративних послуг, які пов'язані з обліком та наданням допомоги внутрішньо переміщеним особам. Зокрема, проблемним було застосування програмного комплексу «Соціальна громада» в період пікових навантажень. Можливість отримання публічних послуг в електронному форматі через мобільний застосунок «Дія» суттєво сприяло зменшенню фізичних звернень за цими послугами [3]. На нашу думку, заслуговують на позитивну оцінку дії та рішення державної влади щодо забезпечення соціального захисту громадян (внутрішньо переміщених осіб) в умовах воєнного стану, зокрема:

- строк виплати державної соціальної допомоги, що була призначена до оголошення воєнного стану, був продовжений на період введення воєнного стану та одного місяця і після його припинення та виплачується без звернення особи за повний місяць;
- якщо отримувачами державної соціальної допомоги є особи з інвалідністю з дитинства та діти з інвалідністю, які пропустили строк перегляду допомоги, її виплата не зупиняється на період дії воєнного стану та одного місяця після його припинення;
- змінено порядок та розміри призначення допомоги на проживання для внутрішньо переміщених осіб та розширено коло суб'єктів, наділених повноваженнями взяття на облік таких осіб;
- затверджено порядок компенсації витрат за тимчасове розміщення внутрішньо переміщеним особам;
- визначено порядок подання заяви в е-формі для отримання допомоги від міжнародних організацій;
- для осіб, які проживають в населених пунктах, що перебувають в тимчасовій окупації, оточенні, нарахування та виплата всіх належних соціальних виплат продовжуються в повному обсязі з врахуванням визначених Кабінетом Міністрів України особливостей;
- реалізується спільний з Управлінням Верховного комісара ООН в справах біженців проєкт додаткових заходів щодо соціальної підтримки

внутрішньо переміщених осіб, що передбачає виплату допомоги в розмірі 2220 грн на кожного члена сім'ї на місяць.

Виплата допомоги «здійснюється для найбільш вразливих категорій протягом не менше ніж трьох місяців; підвищені норми пенсійного забезпечення, які передбачені для військовослужбовців з числа учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни, членів сімей загиблих військовослужбовців; передбачено грошову допомогу цивільному населенню – разову виплату готівкових коштів особам, які проживають у деокупованих населених пунктах, не мають і не мали статусу внутрішньо переміщених осіб; визначено можливість та порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене або знищене внаслідок бойових дій нерухоме майно через Портал Дія або ЦНАП, або нотаріуса» [9].

За березень і квітень 2022 р. допомога на проживання надавалася всім внутрішньо переміщеним особам, а починаючи з травня 2022 р. – внутрішньо переміщеним особам, які перемістилися з територій територіальних громад, розташованих в районі проведення бойових дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні, а також внутрішньо переміщеним особам, у яких житло непридатне для проживання внаслідок пошкодження або зруйноване, та які подали заявку на відшкодування втрат через Єдиний державний веб портал е-послуг. Перелік таких територіальних громад затвердило Мінреінтеграції за погодженням з Міністерством оборони України на підставі пропозицій обласних та Київської міської військових адміністрацій.

Отже, в умовах воєнного стану зростає важливість оптимізації процесів на публічній службі, що ставить перед нею нові виклики. Передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем, які гальмують адаптацію країни до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі. До таких проблем, зокрема, належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-

територіальної реформи, а також опортуністична поведінка значної частини населення. Важливого значення в нинішніх умовах також набуває формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком держави та її регіонів і громад з урахуванням актуальних потреб воєнного часу. Основними механізмами розвитку публічного управління, орієнтованими на підвищення його ефективності шляхом впровадження нової моделі стратегування та ефективних інструментів стратегічного планування є фінансовий, соціальний і ринковий.

ВИСНОВКИ

Здійснене комплексне наукове вивчення сучасних концепцій публічної служби в контексті перспектив їх впровадження в Україні дозволяє зробити низку висновків та сформулювати практичні рекомендації.

По-перше, аналіз теоретико-методологічних засад дослідження публічної служби в науці державного управління засвідчив, що в системі публічного управління публічна служба постає як політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави. Також публічна служба як система інститутів є сукупністю взаємодіючих підсистем, кожна з яких окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту, за умови їх взаємодії, сама публічна служба як система набуває нових властивостей (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Як організаційно-управлінський інститут, публічна служба є професійною діяльністю, спрямованою на виконання цілей, завдань і функцій держави та громади.

Для розуміння сутності інституту публічної служби важливе значення має конкретизація принципів публічної служби, під якими в науці державного управління, зазвичай, розуміють вихідні положення та теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави. Отже, принципами публічної служби є основоположні ідеї, що відбивають об'єктивні закономірності, визначають напрями реалізації компетенцій, завдань, функцій органів публічної влади та статусу публічних службовців. Відповідно, до базових принципів публічної служби сьогодні відносять такі.

По-друге, визначення базових принципів та змісту основних положень мотиваційної концепції публічної служби, інтеграційної концепції публічної служби та концепції нової публічної служби засвідчує, що застосування їх

енергетичного ефекту в практиках публічного управління забезпечить трансформацію системи публічної служби в Україні. Модель нової публічної служби є найбільш сумісною з базовими принципами демократії, оскільки базується на громадському дискурсі, суспільних інтересах і повністю інтегрується в них. Окремі її елементи впроваджені в систему публічної служби України, зокрема: дозвільні офіси, центри надання адміністративних послуг, консультаційно-дорадчі органи, громадські обговорення, громадська експертиза, профілі професійної компетентності посадовців тощо.

Попри те, що проблемі мотивації для підвищення ефективності публічної служби присвячена низка наукових досліджень, мотиваційні можливості в інституціях публічної служби залишаються недостатньо вивченими. Зокрема, нез'ясовними є питання пов'язані з мотивацією як чинником підвищення ефективності діяльності інституцій публічної служби: невизначеність категоріального апарату та оцінювального інструментарію, включаючи методи, індикатори вимірювання, умови, механізми регулювання тощо. В сутнісному наповненні мотиваційної концепції публічної служби подібні обмеження достатньо негативно відображається на процесі функціонування системи публічного управління.

Здійснений аналіз дозволив зробити висновок, що елементи інтеграційної концепції публічної служби у різних модифікаціях представлені майже у всіх державах світу. При цьому в окрему групу слід виділити країни Європейського Союзу, які, у відповідності до особливостей формування та розвитку співтовариства як самобутньої структури, застосовують як загальні елементи концепції, так і національні варіації.

По-третє, дослідження євроінтеграційних перспектив України як чинника змістовного оновлення публічної служби засвідчило, що вона розвивається в напрямі адаптації до вимог ЄС з орієнтацією на принципи концепцій належного врядування (*good governance*) шляхом нормотворчих, інституційних, організаційних, науково-технічних, кадрових та міжнародно-правових інновацій. Проте до сьогодні йдеться про незавершеність процесу

трансформації української моделі публічної служби, що зумовлено високим рівнем інтенсивності змін, але неоднакових на різних рівнях та в різних сферах публічної служби. Одним з гальмуючих чинників наближення української моделі публічної служби до європейських зразків є динаміка змін зовнішнього й внутрішнього соціокультурного середовища системи публічної служби. Необхідні зміни не завжди сприймаються внутрішнім соціокультурним середовищем системи публічної служби, а інститути публічної служби не встигають адаптуватися до змісту пропонованих змін, ігноруючи апробовані європейські механізми та темпи їх втілення. Тому, характерним явищем для різних сегментів соціокультурного середовища української національної системи публічної служби є формування явищ неприйняття *старих і нових* норм публічної служби, *своїх та чужих* інститутів публічної служби, *традиційних та інноваційних* елементів публічної служби, що сукупно не дає змоги зафіксувати та динамічно розвивати певну та виразну модель, прийнятну для української системи публічного управління та європейських управлінських практик, частиною яких прагне стати наша держава.

Інтеграція європейських моделей публічної служби чи їх окремих елементів в систему публічної служби України має бути належно підготовленою не тільки на рівні коригування правового підґрунтя моделі публічної служби України. В процесі розбудови національної моделі публічної служби використання досвіду зарубіжних країн є обґрунтованим, проте складність інституту публічної служби робить обов'язковим врахування специфічних рис суспільно-політичних, етнічних, культурних, економічних процесів, що відбуваються в українському суспільстві. Тобто ціннісно-смісловне наповнення національної моделі публічної служби має бути вписане в ту картину світу, що характерна для конкретного соціокультурного простору та має еволюційну природу. Якщо зміни, навіть відповідні задекларованому курсу європейської інтеграції, не відповідають усталеній матриці світосприйняття громадян України, то, насамперед, змінювати (оновлювати) треба її. В іншому

разі це буде перешкодою на шляху цілеспрямованої трансформації системи публічної служби.

По-четверте, визначення особливостей впровадження сучасних концепцій публічної служби в Україні в контексті процесів децентралізації влади вказує на те, що найбільш актуальними є положення концепції нової публічної служби, відповідно до якої основною метою місцевого самоврядування є вдосконалення надання соціальних послуг в територіальних громадах. Отже, пріоритетним напрямом соціальної політики, в контексті реформи децентралізації, є докорінна зміна системи управління та адміністрування соціальних програм в територіальних громадах, що передбачало встановлення сукупності нових вимог до якості послуг. Одним з результатів процесу створення територіальних громад була реформа моделі соціального захисту на локальному рівні публічної служби та поетапне запровадження моделі адміністрування та надання послуг на базовому адміністративному рівні – рівні територіальних громадах. Такий процес, що концептуально опирався на сучасні концепції публічної служби передбачав як нормативно-правове визначення поняття *соціальна послуга*, так і зміни в адміністративних структурах органів соціального страхування, Пенсійного фонду, державної служби зайнятості та інших.

На сьогодні соціальні послуги в територіальних громадах можуть надаватися органами державної влади, органами місцевого самоврядування та недержавними організаціями. Однак, відповідно до європейських концепцій публічної служби, якщо в основі соціальної послуги лежать конституційне право громадянина, реалізація якого забезпечується державою, то така послуга надається державними структурами. Тобто держава не вправі самоусунутися, навіть, якщо надання соціальної послуги здійснюється недержавними суб'єктами надання послуг. На сьогодні питання створення та діяльності ЦНСП повністю залежить від фінансової спроможності територіальних громад, тому варто використовувати європейський досвід, коли такі інституції утворюються та спільно утримуються декількома територіальними громадами, відповідно до

договорів про співробітництво. В Україні ця процедура регулюється Законом України «Про співробітництво територіальних громад», можливості застосування якого визначаються баченням керівництва громади та депутатів органу місцевого самоврядування моделі організації надання соціальних послуг на території громади.

В умовах існуючого формату системи публічної служби в Україні, запровадження технологій соціального замовлення соціальних послуг має: (1) *переваги*, зокрема, підвищення якості, адресності, доступності, оптимізація бюджетних соціальних витрат, залучення додаткових ресурсів, забезпечення відкритості та прозорості процедур цільових соціальних програм, запобігання проявам корупції та протекціонізму, розвиток недержавного сектору та (2) *недоліки*, зокрема, штучне стимулювання підвищення вартості цін на ринку соціальних послуг, зловживання під час проведення конкурсного відбору, проблеми у визначенні оптимального співвідношення ціни та якості соціальних послуг, ускладнення доступу до соціальних послуг, ускладнення контролю за якістю надання соціальних послуг, викривлення умов конкуренції на ринку соціальних послуг.

По-п'яте, характеристика процесу оновлення публічної служби в Україні в умовах обмежень воєнного стану довела, що на сьогодні зростає важливість оптимізації процесів на публічній службі, що ставить перед нею нові виклики. Передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем, які гальмують адаптацію країни до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі. До таких проблем, зокрема, належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, а також опортуністична поведінка значної частини населення. Важливого значення в нинішніх умовах також набуває формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком держави та її регіонів і громад з урахуванням актуальних потреб

воєнного часу. Основними механізмами розвитку публічного управління, орієнтованими на підвищення його ефективності шляхом впровадження нової моделі стратегування та ефективних інструментів стратегічного планування є фінансовий, соціальний і ринковий.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8 (38). С. 53–55.
2. Адміністративні послуги та військовий стан: наслідки та нові формати для підприємств. URL: <https://ecolog-ua.com/news/administratyvni-poslugu-ta-viyskovyyu-stand-naslidky-ta-novi-formaty-dlya-pidpryyemstv>
3. Адміністративні послуги, які надаються та обмежуються під час війни. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/06/17/administratyvni-poslugu-yaki-nadayutsya-ta-obmezhuyutsya-pid-chas-vijny/>
4. Артеменко Л.В. Мотиваційний механізм у державному управлінні: поняття та структура. *Збірник наукових праць НАДУ*. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2004. № 1. С. 98–109.
5. Артеменко Н. Особливості мотивації персоналу у сфері державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2016. №. 4–5. С. 37–47
6. Артим І. І. Факторно-критеріальний підхід до оцінки ефективності державного управління. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. № 3. С. 21–26.
7. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Федчишин С. А. Публічна служба. Харків: Право, 2018. 260 с.
8. Бондар В. Матеріальний чинник мотивації як спосіб підвищення ефективності діяльності державних службовців в Україні. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. / редкол. А.О. Чемерис (голов. ред.) [та ін.]. Л : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 8. С. 233–239.
9. Борщевський В. В., Василиця О. Б, Матвєєв Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2022/5.pdf
10. Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Успішна територіальна громада: будуємо разом. Харків: Фактор, 2020. 128 с.
11. Войтович Р. Державна кадрова політика України в умовах глобалізації: сутність та особливості реалізації: URL: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi3kZW70ILcAhVIL1AKHeN6BXUQFggqMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cppk.cv.ua%2Fi%2F2251775.doc&usg=AOvVaw0VPxO1aPFXShInQbtLNT7>
12. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія. Полтава: ПУЕТ, 2012. 341 с.

13. Впровадження в дослідну експлуатацію програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система Соціальна громада». Наказ Мінсоцполітики від 20.02.2019 № 251. URL: <https://www.msp.gov.ua/documents/5947.html>
14. Гончарук Н. Т., Артеменко Н. Ф. Мотивація персоналу у сфері державної служби України: проблеми та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2. С. 48–54.
15. Грайнер Є. В. Формування української моделі державної служби із врахуванням досвіду зарубіжних країн. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. Вип. 1. С. 104–115.
16. Грайнер Є. Побудова моделі державної служби в Україні: адаптація зарубіжного досвіду. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 163–170.
17. Даньшина Ю. В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 4. С. 467–475.
18. Деякі питання діяльності місцевих державних адміністрацій. Постанова Кабінету Міністрів України від від 25 березня 2014 р. № 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2014-%D0%BF#Text>
19. Деякі питання діяльності центрів надання соціальних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 р. № 177. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/migracijna-sluzhba-vidnovlyuye-nadannya-adminischtrativnih-poslug>
20. Деякі питання реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 165. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 43.
21. Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
22. Дрешпак В. М. Сучасна українська модель публічної служби в контексті соціокультурної парадигми. *Публічне управління та митне адміністрування*, 2021. № 2 (29). URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/2/11.pdf>
23. Дубілет повідомив про скорочення понад 18 тисяч держслужбовців РДА. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2809237-dubilet-povidomiv-pro-sutteve-skorocenna-derzsluzbovciv-rda.html>
24. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
25. Європейське врядування: Біла книга. URL: <http://upi.org.ua>

- 26.Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. Україна червень 2018 року / Дозвіл на публікацію надано Карен Хілл, керівником програми SIGMA. К., 2018. 143 с. URL: <https://www.kmu.gov.ua>
- 27.Кабінет Міністрів України офіційне інтернет представництво. <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/>
- 28.Карпінський Б., Гасюк Р., Базар С. Мотивація як сучасний концепт управлінської доктрини формування державотворчого патріотизму нації в системі публічних органів. *Молодий вчений*. 2019. № 11 (75). С.804–808.
- 29.Карпунець А. С. Зарубіжний досвід організації та функціонування інституту державної служби. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2016. № 3 (55). С. 146–154.
- 30.Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
- 31.Конвенція ООН протидії корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text
- 32.Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
- 33.Концепція адміністративної реформи в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
- 34.Круп'як Л., Круп'як І. Особливості реалізації мотиваційної стратегії як чинника підвищення ефективності функціонування органів публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. URL: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.10.41>
- 35.Лазор О. Я., Хорошенко О.В. Публічна служба в Україні: становлення та перспективи розвитку (нормативно-правовий аспект): монографія. Хмельницький: ХГПА, 2017. 313 с.
- 36.Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія. Київ: НАДУ, 2016. 304 с.
- 37.Лисяк Л. В. Фінансове забезпечення соціального захисту населення в Україні: проблеми та перспективи. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Економіка*. 2017. Т. 25. Вип. 11(1). С. 23–30.
- 38.Мамчур Г.В. Види і моделі державної служби. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Державне управління»*. 2014. Вип. 1. С. 41–45.
- 39.Мельтюхова Н. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. К.: НАДУ, 2010. 28 с.
- 40.Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері соціального захисту

- населення. Наказ Мінсоцполітики від 19.01.2016 № 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0026739-16#Text>
- 41.Методичні рекомендації щодо впровадження інтегрованої системи соціального захисту. Наказ Мінсоцполітики від 25.02.2019 № 282. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/metodichni-materiali.html>
- 42.Методичні рекомендації щодо організації та забезпечення діяльності об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей. Наказ Мінсоцполітики від 14.06.2018 № 890 із змінами, внесеними наказом від 18.07.2018 №1029а. URL: <https://www.msp.gov.ua/documents/5908.html>
- 43.Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. К.: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
- 44.Мосора Л. С. Відкритість як критерій оцінки якості функціонування державної служби. *Молодий вчений*. 2018. № 1 (53). С. 468–472.
- 45.Надання адміністративних послуг у період воєнного стану - роз'яснення для громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15084>
- 46.Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendacij-shchod-roboti-z-konfliktami-v-derzhavnih-organah>
- 47.Недобор І. Теоретичні основи становлення публічної служби в Україні. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/1_2018/23.pdf
- 48.Нестерович В. Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18–23.
- 49.Нестерович В. Ф. Роль та місце лобіювання у європейському інтегруванні України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 3. С. 32–42.
- 50.Нечосіна О. Застосування різних типів мотивації в популістському управлінському впливі. *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць*. Одеса: ОРІДУ УАДУ. 2002. № 90. С. 159–167.
- 51.Новікова О. Ф., Логачова Л. М. Особливості фінансування соціальної інфраструктури в процесі бюджетної децентралізації. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 1 (47). С. 4–12.
- 52.Олуйко В. М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду). *Університетські наукові записки*. 2017. № 64. С. 56–72.
- 53.Онуфрієнко О. Підходи до класифікації моделей організації державної служби: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 155–160.
- 54.Палагнюк Ю. В., Ханін А. С. Сутність та особливості використання методів мотивування персоналу в органах місцевого самоврядування. *Теорія та*

- практика державного управління і місцевого самоврядування*: 2019. № 1.
URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/42.pdf
55. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2017-2022 роки: постанова Кабінету Міністрів України № 1106 від 25 жовтня 2017 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>
56. Поліщук Н. Актуальні питання щодо діагностики факторів мотивації державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць*. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2006. Вип. 3(27). С. 248–253.
57. Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 165. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-%D0%BF#Text>
58. Про адміністративні послуги, які надаються через цнап під час воєнного стану. URL: <https://gormrada.gov.ua/news/1655362648/>
59. Про адміністративні послуги. Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n31>.
60. Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають у управлінні Державного управління справами. Указ Президента України від 05.11.2020 № 487/2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2020#Text>.
61. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
62. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>
63. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 21 березня 2000 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
64. Про Комплексну програму підготовки державних службовців. Указ Президента України від 9.11.2000 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000#Text>
65. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС. Указ Президента України від 05.06.2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004#Text>
66. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні. Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140/2006#Text>
67. Про Програму інтеграції України до ЄС. Указ Президента №1072/2000 від 14 вересня 2000 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1072/2000#Text>

68. Про соціальні послуги. Закон України від 17 січня 2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>
69. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
70. Про співробітництво територіальних громад. Закон України від 17.06.2014 року № 1508-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
71. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні. Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text>
72. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
73. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>
74. Програма розвитку державної служби на 2005–2010 рр. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2004 р. № 746. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF#Text>
75. Публічне управління: термінологічний словник / за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петрось. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
76. Публічне управління в умовах інституційних змін: колективна монографія / за наук. редакції д. держ. упр. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. К. 2018. 475 с.
77. Рада управління людськими ресурсами державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/rada-upravlinnya-lyudskimi-resursami>
78. Розвиток спроможності для інтеграції та реформ: підвищення адміністративної спроможності державної служби України до європейської інтеграції за допомогою комплексної освітньої програми. Проект. URL: <https://natolin4cb.eu/uk/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82/>
79. Руденко О. М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України. К.: НАДУ, 2013. 68 с.
80. Сахарук О. П. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування в наданні соціальних послуг членам територіальної громади. *Державне управління: теорія і практика*. 2012. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12SOPCTG.pdf>

81. Семигіна Т. В. Муніципальна реформа і соціальні послуги у громадах: яку модель обрати? *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Тези доповідей II щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. Київ: ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС, 2018. С. 235–238.
82. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плани пріоритетних дій Уряду. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 275-р від 03.04.2017 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>
83. Сіцинський А. С. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 4 (34). С. 231–239.
84. Скорочення в райдержадміністраціях: навіщо, коли і кого це стосується. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11805>
85. Солодкий С. А. Концептуальні засади державної служби в Україні: проблемні питання. *Збірник наукових праць: Філософські та методологічні проблеми права*. 2021. Вип. 21. С. 127–134.
86. Стець О. М. Сутнісно-понятійна характеристика державного службовця як суб'єкта державнослужбових правовідносин. *Науковий юридичний журнал*. 2020. Т. 2. № 10. С. 85–90.
87. Суший О. До методологічних засад соціокультурної парадигми державного управління: від казуальності до контекстуальності. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 58–65.
88. Типовий кодекс поведінки посадовців органів державної влади й місцевого самоврядування, затверджений Комітетом Міністрів Ради Європи в травні 2000 р. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>
89. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
90. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
91. Хорошенко О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 140–150.
92. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади України. Демократичне врядування. Науковий вісник. 2012. Вип. 9. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf

93. Як війна вплинула на найважливіші групи адмінпослуг – аналіз поточного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14838?page=3>
94. Якість надання адміністративних послуг в Україні: думка громадян, оцінка фахівців та зміни за 5 років. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: <https://v.gd/dp2yYd>.
95. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівськ. ун-ту. Серія «Юридична»*. 2010. Вип. 51. С. 162–167.
96. *Anti-politics, Depoliticization, and Governance* edited by Paul Fawcett, Matthew Flinders, Colin Hay, Matthew Wood. Oxford, 2017. URL: <https://global.oup.com/academic/product/anti-politics-depoliticization-and-governance-9780198748977?cc=ua&lang=en&>
97. Argyris Ch. *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness*. Homewood, IL: Dorsey Press, 1962. URL: [https://scirp.org/\(S\(i43dyn45teexjx455qlt3d2q\)\)/reference/referencespapers.aspx?referenceid=2803467](https://scirp.org/(S(i43dyn45teexjx455qlt3d2q))/reference/referencespapers.aspx?referenceid=2803467)
98. Barber B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984. URL: <https://www.ucpress.edu/book/9780520242333/strong-democracy>
99. Beck T. B., Bozeman B. Public Values: An Inventory. *Administration and Society*. 2007. Vol. 39 (3). P. 354–381.
100. Denhardt R. *The New Public Service. Serving, not steering*. New York, Business Park Drive, 2007. 240 p.
101. Etzioni A. *The New Communitarian Thinking*. Charlottesville: University of Virginia Press, 1995. URL: <https://searchworks.stanford.edu/view/3066703>
102. *European Governance. A White Paper*. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. URL: http://ec.europa.eu/governance/contrib_efc_en.pdf. – Title from the screen
103. European Ombudsman. *Public service principles for the EU civil service*, 2012. URL: https://www.cedefop.europa.eu/files/Public_service_principles_EN.pdf
104. Frederickson H. *New Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1980. 160 p.
105. Gardner J. *Building Community*. Washington, DC: Independent Sector, 1991. URL: <https://oac.cdlib.org/findaid/ark:/13030/kt6h4nf6f7/dsc/>
106. Ghosh L.K. *New public service approach in public administration*. URL: <https://www.ijcrt.org/papers/IJCRT2101227.pdf>
107. Golembiewski R. *Men, Management, and Morality*. New York: McGraw-Hill. 1967. 320 p.
108. Guy Peters B. Still The Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants. *Public Policy and Administration*. 2009. № 30. P. 7–21.

109. Guy Peters B. Still The Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants. *Public Policy and Administration*. 2009. № 30. P. 7–21.
110. Human Resource Management & Information System. URL: <https://www.techtarget.com/searchhrsoftware/definition/HRIS>
111. Ingraham P. W. 1988. Politics and Merit: Can They Meet in a Public Service Model? *Review of Public Personnel Administration*. 1988. 8(2). P. 1–19
112. Kantor R. Commitment and Community. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972. 320 p.
113. Kusnandar I. New Public Service in a Democratic Government. *Advances in Economics, Business and Management Research*. 2019. Volume 93. P. 110–112.
114. Managing the public service. URL: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5966/9780195204322_ch10.pdf?sequence=12&isAllowed=y
115. Mansbridge J. Public Spirit in Political Systems. In *Values and Public Policy*, ed. Henry J. Aaron, Thomas Mann, and Timothy Taylor. Washington, DC: Brookings Institution, 1994. P. 146–172.
116. Matvejiuk L. Public administration in the conditions of the development of digital economy and society. *Management and entrepreneurship: trends of development*. 2019. № 2 (08). P. 77–87.
117. McSwite O. Legitimacy in Public Administration. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.
118. Natolin4Capacity Building. 26 січня 2021 р. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/news/prezentovano-onlain-platformu-dlia-navchannia-ukrainskykh-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-yaka-stvorena-za-pidtrymky-yes>
119. North, Douglass. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. 1991. № 5 (1). P. 97–112.
120. OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, 2016.
121. Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries. URL: www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administr
122. Public Sector Research Centre. The road ahead for public service delivery. Delivering on the customer promise. URL: https://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/the_road_ahead_for_public_service_delivery.pdf
123. RegionsMatter: EconomicRecovery, Innovationand Sustainable Growth. OECD Publishing, 2009. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/regions-matter_9789264076525-en
124. Robinson M. From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. URL:

- https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf
125. Robinson M. From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. Singapore: UNDP, 2015. 20 p.
 126. Sandel M. Democracy's Discontent. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1996. URL: <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674197459>
 127. Turner B. Citizenship and Social Theory. London: Sage, 1993. 208 p.
 128. Петроє О. Еволюція моделі державного управління: від класичних бюрократій до врядування майбутнього. *Збірник наукових праць НАДУ*. 2019. Вип. 2. С. 92-106
 129. Brinkerhoff D. W. Working for change : making a career in international public service / Derick W. Brinkerhoff, Jennifer M. Brinkerhoff. 2005
 130. Van Wart M. Dynamics of leadership in public service : theory and practice. 2005
 131. King Ch. S. Transformational public service : portraits of theory in practice / Cheryl Simrell King, Lisa A. Zanetti. 2005
 132. Kirkpatrick I. New managerialism and public service professions: change in health, social services, and housing / Ian Kirkpatrick, Stephen Ackroyd, and Richard Walker. 2005
 133. Lewis C. W. Ethics challenge in public service: a problem-solving guide / Carol W. Lewis, Stuart C. Gilman. 2005
 134. Miller K. Public sector reform : governance in South Africa. 2005
 135. Osborne, St. P. Managing change and innovation in public service organizations / Stephen P. Osborne and Kerry Brown. 2005
 136. Prosser, T. Limits of competition law : markets and public services. 2005
 137. Reeves, D. L. Career ideas for teens in government and public service / Diane Lindsey Reeves, with Don Rauf. 2005
 138. Rhode, D.L. Pro bono in principle and in practice : public service and the professions. 2005
 139. Nhat H.Th. Keeping the peace : mindfulness and public service / Thich Nhat Hanh. 2005
 140. Тейлор Ф. Принципы научного менеджмента. Пер. с англ. А.И. Зак. М.: Контроллинг, 1991. 104 с.
 141. Klikauer T. What is Managerialism? *Critical Sociology*. 2015. 41. (7-8). P. 1103-1119.
 142. Shepherd S. Managerialism: an ideal type, *Studies in Higher Education*. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03075079.2017.1281239>

143. Pollitt C. Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management, Evaluation. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/135638909500100202?journalCode=evia>
144. Поліщук В.С. Новий публічний менеджмент як посткласична парадигма державного управління: авто реф. дис.. канд. екон. наук Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня канд. наук: 25.00.01/ Віктор Степанович Поліщук; [наук. керівник Д.В. Неліпа]; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2017. 22 с.
145. Rhodes R.A.W. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability (Public Policy & AMP; Management), Philadelphia, US. Open University, 1997. 252 p.
146. Вінникова Н.А. Вплив політичних мереж на прийняття політико-управлінських рішень. *Стратегічні пріоритети*. 2013. №1 (26), С. 38-42
147. Малишенко Л.О. Громадсько-політичні мережі як нові принципи відносин у сучасних суспільствах. *Політичне життя*. 2018. № 2. С. 61-67

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ КОНЦЕПЦІЙ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В
УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Мал. А.1. Пріоритетні напрями діяльності територіальних громад в сфері надання соціальних послуг



Мал. А. 2. Основні характеристики надання соціальних послуг в територіальних громадах

<h2 style="text-align: center;">ЯК ЕФЕКТИВНІШЕ НАДАВАТИ АДМІНПОСЛУГИ СОЦХАРАКТЕРУ (АПСХ)</h2> <h3 style="text-align: center;">Централізація або Децентралізація</h3>	
<ul style="list-style-type: none"> ЦОВВ відповідає за надання АПСХ ОМС виконує лише функції "фронт-офісу" (прийняття заяв) 	<ul style="list-style-type: none"> Надання АПСХ здійснюється ОМС ЦОВВ виконує функції адміністрування виплат та контролю
<ul style="list-style-type: none"> + Держава несе повну відповідальність за надання АПСХ 	<ul style="list-style-type: none"> + Максимальне територіальне наближення послуг до людей
<ul style="list-style-type: none"> + Майже готова мережа на базі УСЗН РДА 	<ul style="list-style-type: none"> + Економія часу та грошей на отриманні послуг
<ul style="list-style-type: none"> - Більші затрати часу і грошей громадян 	<ul style="list-style-type: none"> + Якісніше надання послуг мешканцям
<ul style="list-style-type: none"> - Територіальна віддаленість послуг від людей 	<ul style="list-style-type: none"> + ОМС краще контролює використання цільової допомоги
<ul style="list-style-type: none"> - Слабкий вплив держави при виконанні ОМС лише функцій "фронт-офісу" 	<ul style="list-style-type: none"> + ОМС більш швидко і гнучко приймає організаційні рішення
<ul style="list-style-type: none"> - Можливе позбавлення повноважень колишніх міст обласного значення, що суперечить децентралізації 	<ul style="list-style-type: none"> + Держава витрачає менші кошти на територіальну мережу ЦОВВ
<ul style="list-style-type: none"> - Зайвий документообіг між ОМС та ЦОВВ 	<ul style="list-style-type: none"> + Легша інтеграція послуг у ЦНАП
<ul style="list-style-type: none"> - Інституційний конфлікт: ЦОВВ не зацікавлені у викритті власних помилок 	<ul style="list-style-type: none"> - На першому етапі недостатня спроможність окремих громад
<ul style="list-style-type: none"> - Зайві витрати ОМС на логістику 	<ul style="list-style-type: none"> - Залежність ОМС від фінансування держави
<p>Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду "Відродження" у межах проекту "Громадська підтримка реформи адміністративних послуг та впровадження загальної адміністративної процедури". Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду "Відродження".</p>	
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">  <div style="text-align: center;"> <p>МІЖНАРОДНИЙ ФОНД ВІДРОДЖЕННЯ</p> </div>  </div>	

Мал. А.3. Порівняння надання соціальних послуг в територіальній громаді

Додаток Б

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ УКРАЇНИ В ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ БОЙОВИХ ДІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ



Мал. Б. 1. Територіальні громади України в зоні проведення бойових дій в умовах воєнного стану