

МАГАСЬ Геннадій. Теорія охорони державного кордону як наукова основа діяльності державної прикордонної служби України.....	265
ЩОЛОКОВА Ганна. Євроатлантична інтеграція: інформаційний складник.....	268

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Сергій СЕРЬОГІН

*д. держ. упр., професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
директор ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

Наталія ЛИПОВСЬКА

*д. держ. упр., професор, завідувач
кафедри державного управління
та місцевого саоврядування ДРІДУ НАДУ*

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Процеси реформування публічної служби, що відбуваються на сучасному етапі державотворення, зумовлені необхідністю створення професійної, стабільної, високоефективної, прозорої, відкритої й авторитетної публічної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення, спроможної надавати якісні адміністративні послуги населенню, користуватися його довірою й повагою.

На необхідності реформування державної служби й служби в органах місцевого самоврядування в Україні акцентували увагу такі дослідники, як К. Ващенко, С. Газарян, Н. Гончарук, Н. Липовська, В. Луговий, О. Мордвінов, П. Надолішній, Т. Пахомова, О. Петренко, Л. Прудиус, В. Ребкало та ін. Однак, незважаючи на наукові здобутки у сфері означеної проблематики, системний аналіз наукової літератури з проблем державного управління засвідчив, що в науковому плані ця тема на сьогодні залишається недостатньо дослідженою. Проблеми виникають як на рівні тлумачення базових понять та категорій, так і в процесі розгляду сукупності всіх складових публічної служби й спроб репрезентації їх як системного явища.

На цей час в українському суспільстві гостро постали питання стосовно того, що можна вважати публічним управлінням, чим воно відрізняється від державного і хто є головним суб'єктом здійснення владних повноважень – чи можна його називати публічним службовцем? В умовах невизначеності термінів неможливо чітко зрозуміти, як слід об'єктивно інтерпретувати, коли йдеться про реформування діяльності органів публічної влади, оскільки виникає запитання, що конкретно слід удосконалювати – державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування; систему державного управління чи систему публічного адміністрування? Відсутність чітких відповідей на поставлені запитання гальмує внесення змін в існуючу в Україні систему державного

управління, необхідність у яких нині набула апогею актуальності.

Таким чином, ще не можна стверджувати, що поняття «публічна служба» набуло в Україні широкого вжитку в юридичній, управлінській, політологічній, економічній, соціологічній, філософській та інших суміжних наукових сферах. А отже, і питання формування публічної служби в Україні та її правового та організаційного забезпечення не втратили своєї актуальності. У законодавстві зарубіжних країн публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах [1, с. 92].

Аналіз правової природи публічної служби, особливостей її проходження дає підстави виокремити такі її основні види, як: політична служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, судівська служба.

Історична та національна специфіка побудови інституцій влади, різниця підходів до питань регулювання правового та соціального стану осіб, які представляють державу і виконують її функції, у кожній конкретній країні встановлюють свої відмінності у законодавчому визначенні державної служби. Слід зазначити, що в широкому вжитку в українській мові словосполучення «державна служба» досить нове і з'явилося тільки наприкінці ХХ ст.

Підсистеми й компоненти системи публічної служби виникають, утворюються й діють відповідно до визначених цілей, у яких має насамперед міститися усвідомлена потреба суспільства в підвищенні якості життя, досягненні політичної та економічної стабільності, високого рівня соціального розвитку тощо.

Публічна служба як регулюючий елемент соціальної системи, що є невід'ємним атрибутом держави, детермінується різними факторами, насамперед, політичним, соціальним і економічним ладом. При цьому від рівня організації соціальної системи залежить своєрідність комплексу інститутів, що втілюють публічну службу. Так, соціокультурне середовище формує особливості норм, процедур, традицій служби. Історико-ситуативні моменти накладають відбиток на вибір методів, засобів і стилю, тобто на режим функціонування публічної служби. Екстраполюючи ці роздуми на ідею побудови громадянського суспільства й правової держави, слід особливо відзначити вагомість принципів організації публічної служби в їх сучасному формулюванні, їх громадянський зміст та форми й методи взаємовідносин між різними складовими інституту публічної служби, їх конструктивну (партнерську) чи деструктивну (конфліктно-антагоністичну) сутність.

Публічна служба як суб'єкт влади має унікальну систему ресурсів: розгалужений управлінський апарат, армію, правоохоронні органи, грошово-фінансову і фіскальну системи та ін. Якщо державна влада через законодавчу гілку утримує монопольне право видавати закони, обов'язкові для всього населення, то, у свою чергу, публічна служба,

виступаючи від імені народу, може легально, у межах цих законів, використовувати силу примусу, спираючись на спеціальні інститути. Але публічна служба використовує не тільки примус, а й економічні, соціальні, культурно-інформаційні, мотиваційні ресурси. Ресурсами публічної служби є також переконання, уподобання, інтереси людей, їхні особисті почуття, емоції, національні й релігійні почуття.

Таким чином, можна стверджувати, що публічна служба – це правовий і соціальний інститут професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (зокрема органах державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом. Процес демократизації державного управління призводить до трансформації кола його суб'єктів шляхом залучення до управління державно-суспільними справами не тільки державних службовців різних гілок державної влади, а й посадових осіб місцевого самоврядування, представників інститутів громадянського суспільства в межах, визначених нормативно-правовими актами та визнаних громадянами. Тобто публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної влади, і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів у межах права. Отже, організація публічної служби має базуватись на принципах верховенства права, законності, публічності, професійності, відкритості, політичної нейтральності, стабільності та добросовісності незалежно від її детермінації та класифікації. При цьому, як свідчить аналіз діючої нормативно-правової бази, для українського законодавства бракує рамкових умов співіснування всіх підсистем публічної служби, що гальмує ефективне використання можливостей багатоманітності суб'єктів управління та їх ресурсів для розв'язання суспільних проблем. У якості таких рамкових умов є підстави пропонувати розробку й прийняття закону про публічну службу в Україні, який би визначав розподіл сфер впливу, межі обов'язків, повноважень і відповідальності між всіма складовими системи публічної служби, їх функціонально-цільове призначення, спрямоване на розв'язання актуальних проблем суспільного існування. Як стратегічна мета такого закону має розглядатися змістовна узгодженість усієї існуючої нормативно-правової бази, що регулює управління кадровим потенціалом сфери публічного управління незалежно від функціональних, галузевих, територіальних чи інших ознак та його ресурсного забезпечення (державного, місцевого, громадського).

1. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М. А. Штатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.

2. Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017.– 320 с.