

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Навчальний посібник

Київ
Видавництво Ліра-К
2021

УДК 351/354
П88

Рекомендовано до друку Науково-інноваційним інститутом економіки та агробізнесу Поліського національного університету (протокол № 4 від 03.12.2020 р.)

Рецензенти:

Карташов Євген Григорович – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін Університету менеджменту освіти Національної академії педагогічних наук України.

Майстро Сергій Вікторович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України.

Потравка Лариса Олександрівна – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Харківський державний аграрно-економічний університет

П88 **Публічна служба** : навч. посіб. / В. П. Якобчук, Н. В. Дацй, А. Б. Войтенко, І. В. Кравець, О. В. Захаріна, О. В. Іванюк, А. В. Дяченко, Н. С. Пугачова – Київ: Видавництво Ліра-К, 2021. – 394 с.
ISBN 978-617-520-075-9

У навчальному посібнику розглянуто теоретичні та прикладні питання публічної служби в Україні, аналізуються основні тенденції модернізації нормативно-правового забезпечення публічної служби, напрями удосконалення кадрової політики, формування ефективного лідерства в системі публічного управління, реалізації децентралізаційних реформ та роль органів місцевого самоврядування в розвитку територіальних громад. Значну увагу в посібнику приділено взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, застосуванню інноваційних та інформаційних технологій в публічній службі, політичному брендингу та наданню адміністративних послуг.

Навчальний посібник запропоновано для підготовки фахівців, які опікуються питаннями державного управління та місцевого самоврядування, а також при підготовці спеціалістів в інших галузях які пов'язані з питаннями державотворення та публічного управління. Розраховано на широке коло читачів.

УДК 351/354

ISBN 978-617-520-075-9

© Колектив авторів 2021
© Видавництво Ліра-К, 2021

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	7
РОЗДІЛ 1. СУЧАСНІ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	11
1.1. Теоретичні, історичні та організаційно-правові засади публічної служби	11
1.2. Напрями реформування публічної служби в Україні	19
1.3. Стан досягнення індикаторів стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр. в публічній службі України	22
1.4. Європейські практики формування стратегії управління в органах публічної влади	26
1.5. Стратегія розвитку публічної служби в умовах глобалізації та європейської інтеграції	29
1.6. Сучасні теорії публічного управління	33
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	48
2.1. Правовий статус публічних службовців	48
2.2. Класифікація посад публічних службовців	53
2.3. Юридична відповідальність публічного службовця	56
РОЗДІЛ 3. КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	66
3.1. Сутність кадрового забезпечення публічної служби	66
3.2. Оцінка кадрового забезпечення державної публічної служби в Україні	74
3.3. Реформа державного управління в контексті кадрового забезпечення	80
3.4. Світові практики формування механізму кадрового забезпечення державної (публічної) служби	83

3.5. Напрями удосконалення механізму кадрового забезпечення публічної служби в Україні	88
3.6. Професійне навчання публічного службовця	91

РОЗДІЛ 4. ЕТИКА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УМОВАХ ПЕРЕХОДУ ДО СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ..... 107

4.1. Теоретико-правові аспекти професійної етики державного службовця.....	107
4.2. Професійна етика державного службовця: практика формування в умовах переходу до сервісно-орієнтованої держави	113
4.3. Напрями розвитку професійної етики державних службовців в сучасних умовах.....	119

РОЗДІЛ 5. ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ ЛІДЕРСТВОМ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ..... 128

5.1. Роль і значення лідерства в публічній службі	128
5.2. Оцінка стану лідерства в публічній службі України	136
5.3. Формування механізму управління лідерством в системі місцевого самоврядування.....	150
5.4. Інноваційні технології оцінки рівня компетентностей лідера в системі місцевого самоврядування	160
5.5 Напрями удосконалення лідерства в умовах модернізації публічного управління.....	165

РОЗДІЛ 6. РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ ТА БЕЗПЕКОЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 178

6.1. Місце органів місцевого самоврядування в системі публічного управління.....	178
6.2. Органи місцевого самоврядування в забезпеченні розвитку територіальних громад	187
6.3. Місцеві влади у вирішенні питань безпеки життєдіяльності територіальних громад.....	196

6.4. Діяльність органів місцевого самоврядування в організації безпеки розвитку територіальних громад.....	204
6.5. Формування публічної політики безпеки життєдіяльності територіальних громад.....	214
6.6. Напрями удосконалення механізмів публічного управління розвитком територіальних громад	220
6.7. Світові практики місцевого самоврядування.....	227

РОЗДІЛ 7. ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....

7.1. Сутність та типологізація взаємодії органів державної (публічної) влади та інститутів громадянського суспільства	259
7.2. Форми та методи взаємодії органів державної (публічної) влади та інститутів громадянського суспільства.....	263
7.3. Суб'єкти формування та реалізації державної політики в Україні.....	265
7.4. Сучасні механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства з публічною владою.....	268
7.5. Аналіз діяльності інститутів громадянського суспільства в контексті взаємодії з органами державної (публічної) влади	270
7.6. Світові практики взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів влади у сфері здійснення громадського контролю.....	274
7.7. Активізація залучення громадян до діяльності інститутів громадянського суспільства.....	280
7.8. Інформаційна стратегія популяризації діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні	284

РОЗДІЛ 8. СИСТЕМИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....

8.1. Теоретико-методологічні засади надання публічних послуг органами державної влади.....	290
--	-----

8.2. Сучасний стан надання публічних послуг в Україні і світі	299
8.3. Удосконалення системи надання публічних послуг в органах державної влади в Україні	306

РОЗДІЛ 9. ПОЛІТИЧНЕ БРЕНДУВАННЯ ЕЛІТ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: РЕПУТАЦІЯ ТА МОРАЛЬНА КУЛЬТУРА.....

9.1. Теоретичні засади формування й розвитку еліти в публічному управлінні	313
9.2. Напрями трансформації еліти в публічному управлінні шляхом формування її ціннісної основи	327
9.3. Методи та технології управління діловою репутацією державних службовців.....	332
9.4. Ділова репутація та корупційні ризики у діяльності державних службовців	339
9.5. Відтворення політичної довіри до державних службовців як основи формування їх ділової репутації	345
9.6. Морально-культурні компетентності державних службовців в системі публічного управління.....	348
9.7. Політична відповідальність державного службовця як чинник підвищення його моральної культури	358
9.8. Моральний вибір та конфлікти інтересів у публічному управлінні.....	363

РОЗДІЛ 10. ЗАСТОСУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ.....

370

ПЕРЕДМОВА

Історія розвитку суспільства свідчить, що публічна служба виникла через необхідність реалізації політичної влади та функцій держави. Успіх будь-яких державних перетворень насамперед залежить від ефективності діяльності управлінського апарату. Адже саме від чиновників, які покликані служити народові, залежить соціально-економічний та культурний розвиток держави, добробут населення.

Необхідність реформування й модернізації публічної служби обумовлює пошук і теоретичне обґрунтування шляхів та напрямів розвитку цього важливого інституту. Формування високопрофесійного кадрового складу публічної служби є одним із найбільш пріоритетних напрямів сучасної кадрової політики держави. Проблематика публічної служби є сьогодні вкрай актуальною, їй присвячено достатньо літератури, наукових праць, вона стала повноправною частиною теорії державного управління, зайняла місце серед навчальних дисциплін із підготовки фахівців у галузі державного управління.

Докорінні зміни в політичній, соціальній та економічній сферах суспільного життя, проведення адміністративної реформи змінили значимість інституту публічної служби в Україні та посилили роль публічних службовців як основних суб'єктів виконання повноважень держави.

Актуальність вивчення стану та проблем публічної служби визначається низкою факторів, а саме:

- розвитком державності України та державотворчих процесів;

- становлення правової, демократичної, соціальної держави з соціально-орієнтованою економікою;
- потребою підвищення конкурентоздатності української економіки;
- оновлення цілей, завдань, функцій публічної служби, спрямованих на задоволення потреб населення, особи, забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- необхідністю забезпечення результативності та ефективності публічної служби;
- створення умов для підвищення авторитету та суспільного статусу державного управління.

Сучасні процеси становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співробітництво неможливі без функціонування ефективного інституту публічної служби – ключового механізму держави.

Формування в Україні громадянського суспільства з переходом від забюрократизованої чиновницької моделі тоталітарного суспільства до відкритої демократичної системи публічної служби, покликаної служити інтересам народу, вимагає ґрунтовного науково-методологічного забезпечення та осмислення даного процесу. Саме це є метою пропонованого навчального посібника, який є спробою розвинути та збагатити теорію публічної служби – невід’ємну складову державного управління, ґрунтуючись на теоретичних розробках та практичних засадах функціонування даного інституту на сучасному етапі державотворення.

Кардинальні зміни, пов’язані із зміною назви галузі знань і найменування спеціальності «Публічного управління та адміністрування» і прийняття нового закону України «Про державну службу», а також процеси

децентралізації влади, що суттєво змінили співвідношення державної та інших видів публічної служби, потребують ґрунтовного науково-методичного забезпечення. Підготовка фахівців спеціальності «Публічне управління та адміністрування» також неможлива без сучасної навчальної літератури.

Запропонований посібник акумулює в собі здобутки сучасної вітчизняної та зарубіжної науки, які знайшли своє відображення у працях Атаманчука Г. В., Авер'янова В. Б., Дубенко С. Д., Ковалю Л. В., Колодія А. М., Лемікова Г. І., Оболенського О. Ю., Мельник А. Ф., Пухтинського М., Шаповала В. М., Серьогіна С. М., Желюка Т. Л. та інших, роботам яких авторам зобов'язані деяким ідеями та верифікацією наукових висновків.

Основні теоретичні та практичні засади публічної служби подані у формі навчального матеріалу з метою їх використання перш за все у навчальному процесі.

Метою цього посібника є надання всім бажаючим систематизованого матеріалу у сфері публічної служби. Це дає можливість краще зрозуміти та засвоїти теорію для вирішення практичних завдань під час проходження публічної служби.

Навчальний матеріал висвітлений з точки зору європейського вектору розвитку України та становлення раціональної системи публічної служби на засадах демократії, правової держави, ринкової економіки.

Навчальний посібник рекомендується для підготовки фахівців у освітній галузі «Державне управління», «Публічне управління та адміністрування», магістрів, студентів – усіх тих, хто вивчає та цікавиться проблематикою публічної служби, питаннями організації та діяльності посадових осіб, а також – органів державної влади та місцевого самоврядування.

Значення навчальної дисципліни «Публічна служба» полягає в тому, що вона забезпечує професіоналізацію публічних службовців, розвиток практичних навичок і вмінь професійної діяльності в межах вимог, зазначених нормативно-правовими документами, закладає теоретичні засади служіння державі, суспільству, громадянину, шляхом надання або забезпечення надання управлінських, адміністративних та соціальних послуг.

РОЗДІЛ 1

СУЧАСНІ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

План

- 1.1. Теоретичні, історичні та організаційно-правові засади публічної служби
- 1.2. Напрями реформування публічної служби в Україні
- 1.3. Стан досягнення індикаторів стратегії реформування державного управління на 2016-2020 рр. в публічній службі України
- 1.4. Європейські практики формування стратегії управління в органах публічної влади
- 1.5. Стратегія розвитку публічної служби в умовах глобалізації та європейської інтеграції
- 1.6. Сучасні теорії публічного управління

1.1. Теоретичні, історичні та організаційно-правові засади публічної служби

З давніх часів поняття публічної служби асоціювалося у громадян з наданням послуг. Раніше, приблизно чотири тисячі років тому, публічна служба полягала переважним чином у збереженні безпеки громадян шляхом організованої військової оборони [1]. Підтримка порядку через місцеві делеговані повноваження виникли щонайменше ще в період V – III ст. до н. е. у стародавньому Китаї з інститутом префектур під контролем префекта, призначеного центральним сектором влади. Історичні докази долання державою суперечок через систему правової системи сягають, щонайменше, часів Стародавнього Єгипту, а основна публічна служба в давній історії передбачала загальну прихильність богів через теологічно та церемоніально правильну державну релігію [2, 3.]. Пізніше, починаючи з кінця XIX століття публічна служба починає асоціюватися з наданням послуг:

газозабезпечення, водопостачання, тощо. Згодом уряди почали надавати інші послуги, такі як електроенергія та охорона здоров'я.

Протягом останнього століття Україна зазнала численних трансформацій: неодноразово мінявся державний устрій, опробовувалися різні стилі та концепції державного управління, насильницькими методами радянської влади мінявся зміст державної служби та сутність діяльності державного службовця. Після набуття Україною незалежності відкрився доступ до документів, які супроводжували спробу створення суверенної держави ще в 1918 році. Одним із таких документів є Постанова Ради Міністрів Української держави «Про урочисту обітницю урядовників і суддів та присягу військових та вірність Українській Державі» (рис. 1.1.) [4].

Слід зазначити, що основні, концептуальні засади діяльності державного службовця сучасної України порівняно з даним документом не змінилася. Так, за постановою 1918 р. урядовець мав «служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси та добробут» [4].

В чинному законі України «Про державну службу» у ст. 8. зазначено, що, державний службовець зобов'язаний дотримуватися Конституції та законів України, поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; старанно та професійно виконувати обов'язки, які визначені його професійним контрактом; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів, які покликані охороняти адміністративно-територіальну цілісність, забезпечувати ефективно управління країною з метою досягнення найвищого ступеню добробуту громадян [6].

ПОСТАНОВА

РАДИ МІНІСТРІВ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

про урочисту обітницю урядовників і суддів та присягу військових на вірність УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ.

Замість урочистої обітниці
Левко Савицький
30.5.18
Київ
Посвідки
Урядовники
Секретарі
М. Моголинець

Урядовники, що на державній службі цивільних відомств Української Держави, а також ті особи, що знов мають вступити на цю службу, повинні дати таку обітницю на вірність Українській Державі:

" Урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси й добробут."

2. Коли особи, що зазначено в I-му артикулі цієї постанови, відмовляться ^{до} урочистої обітниці, то їх не приймається на службу, а ті, що вже мають на службі, звільняються від неї.

3. Судді цивільного відомства Української Держави, а також особи, що мають бути настановлені на судові посади, замість зазначеної в I-му артикулі цієї постанови, дають таку обітницю:

" Урочисто обіцяю додержувати вірності Державі Українській, твердо виконувати її закони, чинити справедливий суд, як ^{судити} сумління мені каже, і завжди поводитись відповідно гідності свого стану."

4. Військові Української Держави, а тако-ж ті що знов мають вступити на військову службу, повинні дати присягу чином зазначеним в законі.

Моголинець
Моголинець
Моголинець

Рис. 1.1. Урочиста обітниця урядовців, суддів та військових на вірність Українській Державі, 1918 р.

Джерело: [4].

Таким чином, національна публічна служба зберегла основний набір обов'язків уряду, який передбачає:

розробку та запровадження державної політики центрального та місцевого значення на основі затверджених урядових програм та нормативно-правових актів, які передбачають збереження суверенності та державної цілісності України; запровадження ефективних економічних та соціальних інституцій; дієвість справедливої судової системи.

В умовах сьогодення *публічна служба* – це механізм забезпечення стабільності, надійності конституційного устрою та надання державному управлінню організованості, компетентності і професіоналізму [7]. Публічна – це основний чинник формування державності, від того наскільки вона якісно і ефективно буде виконувати свої функції у сфері формування кадрового потенціалу і надання послуг громадянам залежатимуть рівень демократії, показники соціально-економічного розвитку держави та позиціонування її в світі. Працівники публічної служби мають сприяти забезпеченню соціально-політичних і правових передумов щодо ефективної взаємодії громадян на інститутів державної влади.

Центральним органом виконавчої влади є Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Агентство забезпечує розробку, формування та реалізацію державної політики у сфері державної (публічної) служби України, здійснює керуючу, контрольну та корегуючу функцію в управлінні державною службою в державних органах. Агентство було створене Указом Президента України № 769 від 18 липня 2011 року в результаті реорганізації Головдержслужби України, яке функціонувало з 1994 року. Основні завдання НАДС наведено на рисунку 1.2.

Функції НАДС полягають у наступному:

- розвивати державну службу на принципах професіоналізму, ефективності, стабільності, політичної

неупередженості, яка відповідає принципам незалежного урядування та найкращим стандартам і практикам країн Європейського Союзу (ЄС) та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР);

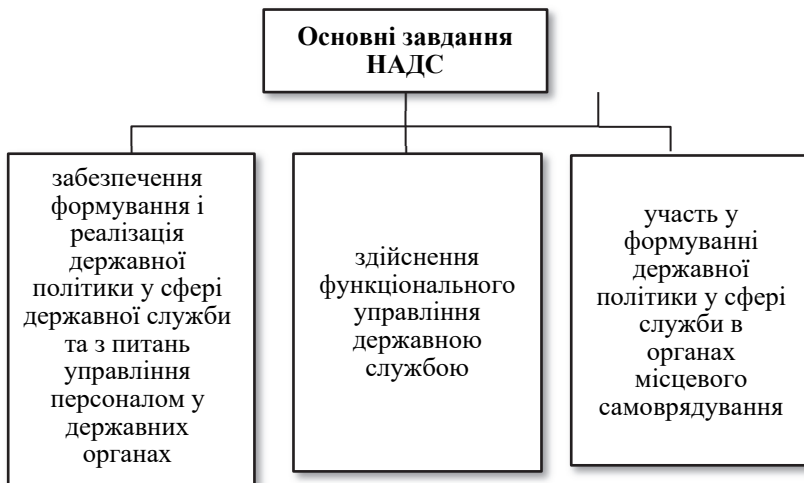


Рис. 1.2. Основні завдання Національного агентства України з питань державної служби.

Джерело: авторська розробка на основі [5].

- забезпечувати якісне та ефективне функціональне управління державною службою в державних органах управління.

Вітчизняний дослідник Ю. Битяк визначає у своїх дослідженнях державну службу як діяльність з формування апарату державних органів, яка здійснюється на основі законодавства та Конституції України за допомогою осіб, які обіймають посади в державних органах, що полягає в практичному виконанні функцій держави і в забезпеченні прав та свобод людини і громадянина та оплачується з коштів державного бюджету [8, с. 88-89].

Згідно Концепції адаптації функціонування органів влади в Україні до стандартів Європейського Союзу публічна служба – це професійна діяльність, яка спрямована на виконання функцій держави, зокрема участь у формуванні та реалізації державної політики, надання державних послуг, діє на принципах прозорості, відкритості та підзвітності.

Виокремлюють наступні види публічної (державної) служби: службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади; цивільну та мілітаризовану (воєнну) службу; цивільну (в органах законодавчої, виконавчої влади) та спеціалізовану (військову, дипломатичну, митну, в правоохоронних органах та ін.) (рис. 1.3.)



Рис.1.3. Публічна служба та її види

Публічна служба за формою діяльності органів управління поділяється на наступні види служб (залежно від гілки влади):

- апарат органу законодавчої влади;
- органи виконавчої влади;
- судові органи та органах прокуратури.

Кожен вид публічної служби має своє законодавче та правове підґрунтя, характерні, притаманні їй ознаки та спеціальний правовий статус.

За специфікою компетенції органів державної (публічної) служби, публічна служба поділяється на цивільну та мілітаризовану. Цивільна служба поділяється на: а) цивільну загальну службу – забезпечення стандартних функцій, які характерні для будь-якого виду публічної служби; б) цивільна спеціальна служба – виконання функцій встановлюється особливими правовими актами, на основі яких державні службовці займають посади в державних органах спеціальної компетенції (суддівська, залізнична, нотаріальна, дипломатична служба та ін.). Для мілітаризованої служби характерними рисами є захист життя і здоров'я людей, забезпечення внутрішньої на зовнішньої безпеки громадян, охорона порядку управління, контроль за дотриманням основних прав громадян.

Основні функції публічної служби полягають у наступному:

- розробка та реалізація державної політики в управлінні суспільним розвитком;
- формування якісного кадрового потенціалу для роботи в органах державної влади;
- заохочення службовців до зростання по службі, сприяти розвитку їх професіоналізму, оцінювати службу державних службовців,
- забезпечення професійної підготовки, стажування та підвищення кваліфікації персоналу публічної служби;