

*А. Б. Грищук*

# **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ: адміністративно-правовий вимір**



Львівський державний університет  
внутрішніх справ

Аліна Борисівна Грищук

# Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір

*Монографія*

Львів  
2018

УДК 342.9.08:35.083  
Г85

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет  
Вченою радою Львівського державного  
університету внутрішніх справ  
(протокол від 18 грудня 2017 року № 5)

Р е ц е н з е н т и:

**Н. П. Бортник**, доктор юридичних наук, професор;  
**М. В. Ковалів**, кандидат юридичних наук, професор

**Гришук А. Б.**

Г85 Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір:  
монографія / А. Б. Гришук. – Львів: 2018. – 232 с.

ISBN 978-617-511-239-7

Досліджено на основі сучасних методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень правової науки, адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців, а також сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України.

Доведено на підставі комплексного аналізу предметно-системний зв'язок норм адміністративного, інформаційного, цивільного, трудового законодавства, що регламентують професійну підготовку державних службовців в Україні. Аргументовано, що у сфері правового регулювання професійної підготовки державних службовців норми інформаційного, цивільного, трудового права мають додаткове забезпечення від адміністративних норм, що безпосередньо впливають на реалізацію умов, які забезпечують високі результати у професійній діяльності. Обґрунтовано, що підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні має розглядатися як комплексна проблема на теоретико-методологічному, дидактичному та методичному рівнях.

Для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, здобувачів вищої освіти, науково-педагогічних працівників, науковців вищих навчальних закладів, докторантів, аспірантів та слухачів зі спеціальностей: «Державне управління», «Державна служба», «Управління суспільним розвитком», «Публічне адміністрування».

УДК 342.9.08:35.083

ISBN 978-617-511-239-7

© Гришук А. Б., 2018  
© Львівський державний університет  
внутрішніх справ, 2018

# Зміст

<b>ТВОРЧИЙ ПІДХІД ДО ВИРІШЕННЯ АКТУАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ.....</b>	<b>4</b>
<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>7</b>
<b>Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ</b>	
<b>ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ</b>	
<b>В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>11</b>
1.1. Історіографія становлення та розвитку	
інституту державної служби в Україні.....	11
1.2. Державна служба України: правові та організаційні засади.	
Порядок прийняття та проходження державної служби	
на підставі положень Закону України	
«Про державну службу» від 10.12.2015 р. ....	27
1.3. Пріоритетні напрями кадрової політики	
та сучасні підходи до вирішення питань	
професійної підготовки державних службовців.....	72
<b>Розділ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ</b>	
<b>ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ</b>	
<b>В УКРАЇНІ .....</b>	<b>92</b>
2.1. Поняття та сутність механізму адміністративно-правового	
регулювання професійної підготовки державних службовців.....	92
2.2. Правове забезпечення електронного навчання	
в системі професійної підготовки державних службовців	
із використанням дистанційних освітніх технологій.....	108
2.3. Інформаційно-правові складові інтегрування курсів	
електронного навчання із застосуванням дистанційних	
інформаційних технологій у навчальний процес	
професійної підготовки державних службовців.....	132
<b>Розділ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-</b>	
<b>ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ</b>	
<b>ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ .....</b>	<b>150</b>
3.1. Міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання	
професійної підготовки державних службовців.....	150
3.2. Удосконалення адміністративно-правового регулювання	
професійної підготовки державних службовців.....	167
<b>ПІСЛЯМОВА.....</b>	<b>187</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>194</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>207</b>

# ТВОРЧИЙ ПІДХІД ДО ВИРІШЕННЯ АКТУАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Сьогодення вимагає від Української держави консолідації зусиль задля забезпечення демократичного розвитку та досягнення задекларованих високих цілей. Запорукою ефективного державного управління та його адаптації до європейських стандартів є дотримання верховенства права, забезпечення рівності всіх перед законом, повага прав і свобод людини та громадянина, спрощення механізму надання якісних послуг населенню. Реалізувати демократичні принципи урядування в державі покликана державна служба – головний елемент системи державного управління. Від професіоналізму, професійної підготовки державних службовців, прозорості їх дій залежить ступінь задоволення законних інтересів громадян, авторитет держави, сталий розвиток країни та її конкурентоспроможність на міжнародній арені.

На етапі глобальних трансформацій, що відбуваються в усіх основних сферах державного і суспільного життя: посилення в світовому масштабі конкурентної боротьби за висококваліфіковані кадри; залучення в управлінські проекти нових знань, технологій і компетенцій державних службовців; зміни правових основ державно-службової діяльності, діяльності управлінського персоналу, адміністративно-правові засади професійної підготовки державних службовців у контексті політики реформування набувають виняткової актуальності нині.

Особливістю регулювання професійної підготовки державних службовців є те, що її інститути (норми, принципи, статуси, структури) на нормативно-правовому рівні створюють відповідні нормативні передумови для управлінської освіти як цілісного інституту.

Функціонування інституту професійної підготовки державних службовців пов'язано не тільки з об'єктивними умовами, а й зі суб'єктивним чинником – волею, бажанням, інтересами. Низка питань реформування професійної підготовки державних службовців в Україні, її об'єктивні й суб'єктивні умови, як елементи соціального базису державної служби та держави, досі належно науково не осмислені.

Більшість науковців розглядає проблеми професійної підготовки державних службовців, зосереджуючись на державно-

управлінському, політологічному та соціологічному змісті цього інституту. Водночас професійна підготовка державних службовців в Україні потребує особливого дослідження у межах науки адміністративного права, оскільки має складну адміністративно-правову природу.

Незважаючи на ґрунтовне опрацювання українськими вченими низки методологічних проблем, що стосуються закономірностей, принципів і методів професійної підготовки у сфері державної служби, в наукових дослідженнях недостатньо уваги приділяється адміністративно-правовим аспектам. Це, своєю чергою, не задовольняє сучасних вимог правової держави, не сприяє підвищенню ефективності професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Вивчення цього питання не мало системного, комплексного характеру та провадилося здебільшого у межах відомчих науково-дослідних і навчальних освітніх установ. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в Україні, ґрунтуючись на класичній теоретичній моделі бюрократичного устрою щодо її економіко-управлінських механізмів, доволі непристосоване до вирішення проблем кадрового забезпечення державної служби в умовах розвитку інститутів громадянського суспільства. Зарубіжний досвід (США, Японії, Європейського Союзу) створення, розвитку та функціонування систем професійної підготовки державних службовців ефективно розвивається відповідно до програмно-цільового підходу в адміністративно-правовому регулюванні.

На сучасному етапі розвитку науки адміністративного права є теоретичні передумови та зарубіжний практичний досвід застосування адміністративно-правового регулювання до професійної підготовки кадрів державної служби як альтернативного економіко-управлінського механізму її функціонування за допомогою вдосконалення структури та механізмів реалізації норм права.

Нині одним зі стратегічних завдань України є реформування професійної підготовки кадрів державної служби для формування внутрішніх передумов адаптації державного управління до діяльності в умовах нормативної бази Європейського Союзу. А також із метою забезпечення комплексного і системного підходів до дослідження адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців потрібно залучати не лише правознавців, а й представників інших наук, практиків, громадськість.

Свідченням розширення «території» адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є монографічне дослідження А. Гришук, яким молодий науковець демонструє творчий підхід до вирішення актуальної проблеми, пов'язаної з професійною підготовкою державних службовців.

У межах аналітичного вивчення адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців А. Гришук висвітлила на належному рівні низку дослідницьких завдань.

Безперечним науковим досягненням, на наш погляд, є те, що вдалося комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень правової науки, розкрити адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в Україні, а на цій основі розробити і запропонувати до практичної реалізації Порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції щодо дистанційних освітніх технологій. Крім того, науковець цілком обґрунтовано рекомендує внести низку уточнень, поправок у чинні законодавчо-нормативні акти (Закони України «Про освіту» та «Про вищу освіту»), Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Програми організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад, Комплексної програми підготовки державних службовців, Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. У науково-дослідній сфері викладені автором положення стимулюватимуть подальше дослідження актуальних проблем професійної підготовки державних службовців і адаптації вітчизняної нормативної бази до вимог Європейського Союзу. У правозастосовній діяльності для підвищення ефективності практичної діяльності з професійної підготовки кадрів державної служби в Україні.

Отже, для тих хто має намір докласти власні зусилля до дослідження цієї потрібної для вітчизняної науки адміністративного права тематики, – широка сфера діяльності. Публікація А. Гришук це наукове досягнення, яке заслуговує доброзичливої оцінки відчитача.

*Професор М. Ковалів*

# ПЕРЕДМОВА

Сучасна соціально-економічна і політична ситуація в Україні, реформування державних службовців відповідно до завдань правової демократичної держави вимагають відповідних змін в їх кадровому забезпеченні, розроблення та освоєння нових підходів і засад підготовки, формування та використання персоналу. Є безпосередня залежність результативності й ефективності функціонування державних службовців від якості підготовки їх кадрового потенціалу.

Україна прагне до вступу в європейське співтовариство, що зумовлює необхідність адаптації норм вітчизняного законодавства до європейських стандартів, зокрема це стосується трудового законодавства, а також пов'язаного з ним законодавства про державну службу.

Реформування державної служби як висококваліфікованої та професійної діяльності уповноважених на виконання функцій держави осіб, зумовлює настання суттєвих змін в інституті державної служби, зокрема зміни стосуються порядку прийняття на державну службу, її проходження та припинення.

Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889 відповідає Принципам державного управління та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Ефективна реалізація зазначеного Закону є найбільшим викликом у наступний період. Необхідно запровадити системи реалізації Закону та забезпечити їх кадрами, які мають відповідний рівень компетентності. Головними складовими елементами реформи, що забезпечуватимуть зазначене, є:

- визначення посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в межах загальної системи оплати праці державних службовців (так звані «реформаторські кадри»);
- запровадження принципів державного управління в системі державної служби шляхом ефективної реалізації Закону України «Про державну службу»;
- фінансова стабільність реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників;



- оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління;
- утворення структурних підрозділів з управління персоналом або введення посади спеціаліста з питань персоналу в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами з координацією діяльності Нацдержслужбою;
- створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;
- реформа системи професійного навчання державних службовців, разом у частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;
- посилення інституційної спроможності Нацдержслужби [279].

Дослідженню різних аспектів державної служби, зокрема професійної підготовки державних службовців, присвячені праці українських учених-адміністративістів: В. Авер'янова, І. Бородіна, О. Бандурки, Ю. Битяка, С. Гречанюка, Є. Додіна, М. Коваліва, Р. Калюжнього, В. Колпакова, Т. Коломоєць, О. Кравченко, О. Кузьменко, Н. Нижник, О. Остапенка, А. Собакаря та ін. Окремі аспекти, які певною мірою торкалися застосування інформаційних технологій в освітньому процесі, були предметом дослідження таких учених: Л. Гліненка, С. Гушка, В. Зайця, Н. Морзе, Л. Озірковського, Г. Проценка, В. Павлиша, Л. Сопільника, А. Шайкана та ін.

Роботи зазначених та інших авторів мають важливе наукове та практичне значення; висновки і рекомендації, що містяться в них, сприяють вдосконаленню законодавства в адміністративно-правовій сфері надалі; становлять загальнотеоретичну основу для досліджень стосовно кадрового забезпечення державних службовців України. Проте зараз бракує праць узагальнюючого характеру, комплексного розгляду питань адміністративно-правового регулювання підготовки персоналу в державних органах, механізму його реалізації, порівняльного аналізу досвіду вирішення кадрових проблем правоохоронними системами різних країн світу в світлі сучасних підходів до реформування підготовки персоналу для державної служби України.

Що стосується методології адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, то дослідження ґрунтуються на працях українських і зарубіжних учених у галузі теорії держави та права, адміністративного права, філософії права, державного управління, соціології, психології, інформаційних тех-

нологій: В. Грищука, Ж. Завальної, В. Ковбасюка, В. Малиновського, Н. Мельничук, Т. Мотренка, П. Рабіновича, О. Скакун, В. Смолія, І. Хомишин, Е. Шмідт-Ассманна й ін. Однак комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців досі не провадилося.

Метою наукового пошуку адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є з'ясування та узагальнення теоретичного і практичного аспектів, а також вироблення пропозицій і рекомендацій, що сприятимуть удосконаленню правового регулювання у зазначеній сфері.

Для досягнення поставленої мети окреслено такі завдання: а) вивчити історіографію становлення та розвитку інституту державної служби в Україні; б) охарактеризувати нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні; в) визначити пріоритетні напрями кадрової політики та сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки державних службовців; г) проаналізувати міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців; г) розглянути поняття та сутність механізму адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців; д) розкрити правове забезпечення електронного навчання у системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій; е) виокремити інформаційно-правові складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес державних службовців; є) розкрити способи удосконалення професійної підготовки державних службовців в Україні.

Успіх впровадження новітніх технологій державного і публічного управління залежить від здатності державних службовців виробляти на основі наявних інформаційних ресурсів і знань нові знання, та перетворювати їх в інформаційний продукт, що може бути використаний в процесах вироблення і прийняття державно-управлінських рішень. Такий підхід забезпечує наукову обґрунтованість, аналітичне моделювання результатів управлінського рішення на стан об'єктів управління і стимулює підвищення якості й ефективності процесу прийняття державно-управлінських рішень.

Проте варто зауважити те, що інститут державної служби потребує якісного та успішного реформування, запровадження стандартів роботи, прийнятих у європейських та провідних світових державах. Підвищення інституційної спроможності державної служби

має відбуватися одночасно з максимальною оптимізацією ресурсів та організаційних структур як головного засобу для скорочення витрат державного сектору.

Державна служба має стати надійним каналом зв'язку держави та народу, їх системної взаємодії, а також виступати рушієм ефективних змін у країні.

Не менш важливим на етапі асоціації України з країнами Європейського Союзу є теоретична підготовка державних службовців із питань становлення й розвитку інституцій ЄС, правової системи ЄС, правових актів у різних сферах внутрішнього ринку ЄС. Компетентність у сфері діяльності, функцій і повноважень ЄС та його інституцій є однією з передумов психологічної готовності державних службовців швидко й ефективно вирішувати питання європейської інтеграції, знаходити способи вирішення можливих спірних питань тощо. Важливістю набуває проблема напрацювання відповідно до вимог часу методології і методів оцінювання компетенцій державних службовців у зв'язку з реформуванням інституту державної служби України, його наближенням до стандартів Європи [120, с. 4].

Безумовно, що не вичерпано багатоаспектність порушеної проблематики зокрема щодо особливостей механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців, інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес державних службовців, а також реформування професійної підготовки кадрів державної служби для створення внутрішніх передумов адаптації державного управління до діяльності в межах нормативної бази Європейського Союзу, порядок та система удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців тощо, проте автор намагався конструктивно та об'єктивно обґрунтувати зазначену проблематику.

## Розділ 1

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

### 1.1. Історіографія становлення та розвитку інституту державної служби в Україні

Сучасний історичний період розвитку української державності, яка переживає етап свого відродження і становлення, зумовив необхідність переосмислення сутності державно-правових інститутів та їх реорганізацію.

Незалежна Україна не успадкувала якихось інститутів, структур, механізмів регулювання системи державної служби в демократичній державі. Державний апарат Української радянської соціалістичної республіки не виробив основи ефективної, перспективної та ситуаційної національної й регіональної політики.

Сучасна епоха вирізняється орієнтацією державного управління на соціально-економічну ефективність і демократичну взаємодію зі суспільством. Відтак не випадково, що на межі століть проблема адміністративного реформування стала пріоритетною для багатьох країн на пострадянському просторі, зокрема України. З 1997 р. теза про адміністративну реформу як важливу умову економічного зростання і соціального розвитку супроводжувала майже усі президентські послання [137, с. 18–19]. Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» окреслив шляхи реформування цілком неефективної бюрократичної системи, яка сприяла корупції, уповільнювала розвиток інноваційної економіки та демократії [214]. Водночас питання реформ і надалі є нагальними [39].

Проблема вдосконалення державної служби в системі влади та державного управління завжди мала і теоретичне, й чимале політичне значення. Від її вирішення залежать характер

діяльності та якісний рівень органів державної влади і спрямованість подальшого державного будівництва.

Успішна реалізація державно-правової реформи в країні значною мірою залежить від обґрунтованих і виважених трансформацій в одному з центральних інституційних утворень, яким є державна служба, – у розумінні певного кола осіб, до компетенції яких належить виконання завдань держави. Дослідження генези державної служби та правового статусу його службовців, як гадає автор, дасть змогу з'ясувати надскладні проблемні питання та знайти шляхи їх вирішення.

Проблемами становлення державної служби, її формуванням як системи здавна цікавилися вітчизняні та зарубіжні вчені. Одними з перших, із історико-правового погляду, проблему «служивого люду» досліджували Платон, Арістотель, Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Г. Лейбніц, Дж. Локк, Т. Кампанелла, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо [5; 164].

Зокрема давньогрецький філософ Платон в ідеальній державі поряд із правителями і ремісниками виокремлював і стражників, яких розглядав як державних службовців у їх сучасному розумінні [4, с. 6–7]. Ось чому державна служба, безперечно, – один із найстаріших інститутів держави.

Ґрунтовно, але зі суто історико-правових наукових аспектів державну службу досліджували В. Баришев, Є. Дуплій, І. Катаєв, А. Кенігсон, М. Костомаров, С. Покровський, М. Грушевський, О. Кучерук та ін. [114; 43; 36].

Відтак слушно зауважив В. Колпаков: «Існування держави без державної служби та державного управління не можливе» [105, с. 144].

О. Оболенський вважає, що державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності політичної влади мати спеціальний апарат управління [155, с. 40].

В. Колпаков стверджує, що із появою держави сутність державної служби стала зводитися до адміністрування [105, с. 150].

Професор М. Іншин поділяє думку О. Оболенського, що «державна служба є копією, точним зліпком існуючих типів держав із притаманними їм різного роду властивостями» [86, с. 41].

О. Оболенський схиляється до думки про те, що «...витоками державної служби є соціальні умови її формування і розвитку» [43, с. 42].

На жаль, єдиної думки у дослідників щодо формування, розвитку та становлення державної служби немає. Це обумовлено передусім різним підходом до етапів державотворення України. Одностайними є учені лише з приводу того, що державна служба не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави [49, с. 87].

Російський учений М. Шамрай передусім зазначає, що попри відсутність усталеної думки у більшості вчених про зародження перших ознак державної служби в Київській Русі, така служба там, безумовно, була. За літописом, 882 року, новгородський князь Олег, попередньо зайнявши Смоленськ і Любеч, увійшов до Києва і проголосив його столицею держави: «Се буди мати градом руським». Сам Олег став титулуватися великим князем. Відтак 882 рік, коли під владою одного князя об'єдналися Північна Русь – Новгород і Південна Русь – Київ, став доленосним в історії східних слов'ян. Вища влада – юридична, економічна, військова, політична – зосередилася в Києві. Великий князь Київської Русі, разом зі своїми служивими, які допомагали йому правити єдиною централізованою державою, виступав як законодавець, військовий вождь, головний адміністратор і верховний суддя [296].

О. Оболенський, досліджуючи історію державної служби на теренах України, виокремив такі етапи її становлення:

- середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX–XII ст.);
- Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.);
- Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.);
- Українська народна республіка;
- Українська держава (1917–1920 рр.) [155, с. 46].

*Середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX–XII ст.).* У цей період становлення державної служби у руках князя зосереджувалася законодавча і судова влада. Водночас князь контролював роботу службовців, керував військом, організовував міжнародні зв'язки. Забезпечення та виконання цих повноважень покладалось на княжих та земських службовців.

Послідовники наукових розвідок О. Оболенського – С. Коник, Р. Воробей, В. Грабовський – зазначають, що княжі урядовці перебували в Києві і були залежні від князя щодо виконання завдань державної влади [88].

*Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.),* як вважає О. Оболенський, характеризується становленням та розвитком

державної служби, трансформуючи інститути Київської Русі на законодавчу, виконавчу та судову владу. Зокрема князь у цей період мав вищу виконавчу владу.

Як зазначав М. Грушевський, «...Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.) зберегла в українських землях традиції великодержавної політики й життя князівсько-дружинного режиму, суспільно-політичних форм і культури, заснованої Київською державою» [43; 44, с. 328–329].

*Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.)*, за визначенням О. Оболенського, започаткована традиціями Запорізької Січі. Тогочасна «держава» мала всі характерні ознаки держави: територію, чіткий адміністративно-полковий устрій; центральна влада належала гетьману, який спирався на Раду генеральної старшини.

*Українська Народна Республіка (далі – УНР)*. Це офіційна назва низки державних утворень, які існували на українських землях 1917–1920 роках. Центром політичного і державного життя цієї доби стала Українська Центральна Рада (далі – УЦР) – представницький орган із законодавчими та іншими владними повноваженнями. Постійно діючою УЦР, яка в період між сесіями виконувала низку функцій останньої, була Мала Рада. До структури органів влади входили також найвищий виконавчий орган із урядовими функціями – Генеральний секретаріат (зі січня 1918 р. – Рада народних міністрів УНР), окремі генеральні секретарства (міністерства), найвища судова установа – Генеральний суд УНР та інші судові органи, комісари УЦР у губерніях і повітах, губернські та військові коменданти. Крім того, замість колишніх земських органів на місцях утворювалися народні ради та народні управи [49, с. 103–107].

Інший підхід до періодизації становлення державної служби запропонував Є. Черноног. Учений виокремлює:

- Русь княжої доби (IX–XIII ст.);
- Русь-Україну литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.);
- Україну козацько-гетьманської доби (XVI–XVIII ст.);
- Україну у складі Російської Імперії (XVIII–XX ст.);
- Україну 1917–1991 років;
- сучасну Україну [294, с. 76–134].

Щодо питання становлення державної служби як окремого інституту професор М. Пахомов зазначає, що «...державна служ-

ба в її нинішньому розумінні з'явилась у 1918 р. за часів Гетьманату Петра Скоропадського. Як і сьогодні, її характерними ознаками на той час була наявність урегульованого законодавством статусу державних службовців, наділення їх правосуб'єктністю на здійснення функцій держави та отримання ними заробітної плати за рахунок державного бюджету» [170, с. 45].

Гетьман П. Скоропадський вважав одним із головних своїх завдань створення професійної державної служби. Задекларована ним ідея сильної влади заради політичних і соціальних реформ відобразилася у затверджених 29 квітня 1918 р. Законах про тимчасовий устрій України [74].

За часів Гетьманату важливим також було питання організації проходження державної служби. Впорядкованість та систематизація інституту державної служби України відбулися саме у цей період. Усі державні службовці поділялися на класи за посадою і пенсійним забезпеченням. Історичне підґрунтя має традиція прийняття присяги, яка діє досі. Державні службовці того часу складали урочисту обітницю, затверджену, зокрема, Законом «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі» від 30 травня 1918 р. [252].

Закон закладав один із головних механізмів, що став невід'ємним атрибутом вступу на державну службу – складання Присяги [148, с. 4–5].

Дослідники історії державної служби в Україні О. Аркуша, О. Бойко, Т. Мокренко та В. Смолій зазначають, що новий апарат створювався за складних умов. Із елементів, які впродовж життя перебували в опозиції уряду й зовсім не були виховані владою, важко було її конструювати: вони вносили лише розлад і роздратування, дискредитуючи відтак владу як таку. Нові представники влади не вміли, маючи навіть добрі наміри, впритул й авторитетно підійти до нової для них справи. Старі ж діячі, часто вкотре залучені до влади, застосовували старі й ненависні прийоми управління [87, с. 214].

У радянські часи публічно-правова традиція дослідження державної служби як статусного інституту держави занепала через панування ідеології та політики над правом. У законодавстві статусні форми служби таки набули відродження у таких найдавніших і первісних видах державної служби, як військова, дипломатична та в прокуратурі. Як зазначали Ю. Козлов



і І. Пахомов в авторитетних підручниках того часу, юридична наука країни проте боролася за право і зберігала інститут державної служби як одного з основних інститутів адміністративного права за ідеологічно-необхідного застереження, що радянські державні службовці є трудящими, так само, як робітники на фабриках і заводах та колгоспники в селі [269, с. 134–135; 171].

Юридичні відносини державної служби регулювало трудове законодавство, яке не забезпечувало державним службовцям того часу, на відміну від робітників, права на кваліфікацію, тобто права на закріплення кваліфікації в юридичній формі класного чину чи іншого професійного звання, яким ще в минулому столітті були наділені державні службовці європейських країн. Ліквідація права кваліфікації дала змогу правлячій партії повністю підпорядкувати державних службовців своїй політичній волі відповідно до державного звичаю [269, с. 135].

Тому, М. Шамрай зазначає, що б не казали з приводу наявності чи відсутності у Київській Русі ознак держави й осіб, які перебувають у неї на службі, у радянські часи в нашій країні було менше тієї самої державності в її духовно-внутрішньому, глибоко змістовному розумінні, ніж в Давньоруській державі – Київська Русь [296]. Це помітив і Г. Атаманчук: за соціалізму (нашого, рідного) не було держави як такої ні в традиційному її розумінні як загального, історичного об'єднання поколінь, які її створили і в ній живуть (Гегель), ні як духовної громади, живої правової єдності, ні навіть як союзу народу задля його свободи (Конституція США, 1878 р.). Це був реально механізм охорони та відстоювання інтересів, цілей і волі керівної ланки комуністичної партії; у ньому могло існувати, допускалося і здійснювалося лише те, що сприяло міркуванням, думкам і уявленням керівної ланки, точніше навіть, однієї людини – генсека (генсека – генерального секретаря – **перек. авт. А. Г.**) компартії (компартії – комуністичної партії – **перек. авт. А. Г.**) У цьому сенсі віче, як верховний орган, починаючи від додержавних утворень – племен, – і закінчуючи майже державними об'єднаннями – великими князівствами, на кшталт Київського та Новгородського, що згуртувало навколо себе всю Русь, зазвичай були державними, ніж радянський соціалізм під гнітом куцої купки партфункціонерів (партфункціонерів – партійних функціонерів – **перек. авт. А. Г.**), лизоблюдства перед своїм патроном-генсеком [296].

Відсутність будь-якого досвіду правового регулювання зумовила чималі труднощі організаційно-правового характеру щодо створення в Україні власного законодавства про державну службу, яке відбувається і нині.

З цього приводу О. Домбровська зазначає, що з проголошенням незалежності в 1991 р. Україна отримала у спадок ієрархічну структуру партійної номенклатури, головне завдання якої полягало в управлінні економікою за допомогою поширення рішень комуністичної партії стосовно виробництва і розподілу ресурсів у всіх галузях народногосподарського комплексу та забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії партії [60, с. 3–4].

Саме за таких складних умов Україна розпочала створення власної системи державної служби, а відтак стала першою з-поміж країн колишнього СРСР, яка 1993 р. прийняла Закон України «Про державну службу» [190], відповідно до якого встановлено особливий правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Попри те, що цей закон був зовсім недосконалим, його значущість виявилася в інституціоналізації в Україні державної служби, що є, своєю чергою, важливим етапом українського державотворення. Проте й надалі доволі проблемним поставало питання розмежування приватних і публічних інтересів, відокремлення влади від бізнесу, а політичної діяльності від державної служби [138].

Цілком слушною вважаємо думку Ю. Ковбасюка, О. Оболенського, М. Білінської, К. Ващенко, В. Загорського, М. Іжи, В. Ландсмана, А. Попка, В. Толкованова, С. Загороднюка, А. Рачинського, С. Дубенка, С. Коника, О. Євмешкіна, що сьогодні для України важливим та складним завданням є розвиток професійної державної служби [49, с. 7–8].

З метою удосконалення алгоритму проходження державної служби Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби, пріоритетним завданням якої є напрацювання єдиної державної кадрової політики, наукового обґрунтування потреби державних органів та їх апаратів у фахівцях, розробленні ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [197]. Програма передбачала запровадження механізму добору на конкурсній основі, формування кадрового резерву та удосконалення професійної освіти.

На виконання основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599 затверджена Стратегія реформування системи державної служби в Україні, яка визначила цілі та завдання реформування системи державної служби, характерні для цього етапу розвитку держави [245]. Відтак зі становленням державності в Україні відбувався одночасно і процес формування державної служби.

За сучасних умов державна служба формується і реалізується з урахуванням значної кількості і складної специфіки сфер і галузей державної діяльності. До її структури належить чимало спеціалізованих видів служби. Правові засади організації державної служби закріплюються в актах загального характеру та спеціальних актах, що стосуються функціонування окремих державних органів. Галузеві види державної служби є підсистемами складного соціально-правового інституту державної служби.

Будучи одним із формальних соціальних інститутів, державна служба покликана виконувати інтеграційну функцію в суспільстві, залагоджувати і долати суперечності, підтримувати на певному рівні соціальний порядок, об'єднувати та координувати зусилля всіх гілок влади, забезпечуючи відтак керованість політичного та соціально-економічного життя, оптимально задовольняти національно-державні інтереси внутрішньої і зовнішньої політики країни. Такі вкрай серйозні завдання неможливо ефективно вирішувати без чітко врегульованої нормами права та ефективно функціональної системи державної служби.

Реформа державного управління 2000-х років не спромоглася вирішити комплекс основних інституціональних проблем державної служби.

По-перше, не сформульовано перспективної моделі її перетворення, зміни мають несистемний характер і орієнтуються на поточні завдання.

По-друге, не створено консолідованої системи управління державною службою, є декілька державних органів, до сфери відповідальності яких належать регулятивні щодо державної служби функції.

По-третє, розвиток законодавства про державну службу через відсутність перспективної моделі та механізму управління набув хаотичного характеру, що не дає змоги сформувати ефек-

тивну модель правового регулювання державно-службових відносин.

Аналізуючи перепони на шляху реформування державної служби, фахівці зазначають, що наявні структури, що забезпечують розвиток державної служби, мають безпосередній інтерес у збереженні неконсолідованої системи управління державною службою, оскільки створення єдиної системи позбавить їх статусу і можливостей розподілу ресурсів на проведення реформи.

Експертне співтовариство, яке досі не спромоглося виробити перспективну траєкторію реформи, зацікавлене у подальшому розподілі коштів на аналітичне забезпечення локальних змін, які дістаються здебільшого структурам і персоналіям «свого кола», тоді як реформа залишається загалом закритою для громадськості [39]. Парадоксально, але ця протилежна принципам правової держави традиція підтримується і за сучасних демократичних часів, причому підсилена міркуваннями, що не демократично регулювати державну службу інакше, ніж за допомогою трудового права і у формі контрактних відносин. Водночас, мабуть, найголовнішою для захисту демократії постає необхідність захисту закону і права від самих політиків, обраних народом, що не може бути забезпечено без незалежного від політичного розсуду припинення статусу державного службовця (званого довічним у країнах європейського континентального права), що здійснюється лише судом [322, с. 48–49].

Задля вдалого реформування державного управління необхідна наявність у державного апарату прийнятних раціональних норм, які б охоплювали публічну спрямованість державної служби, високий рівень професіоналізму державних чиновників, дотримання ними антикорупційних стандартів, а також обмеження ренто-орієнтованого впливу на службовців груп спеціальних інтересів.

Оцінюючи відтак прийняті за останнє десятиліття концептуальні документи щодо реформування державної служби, можна констатувати їх суперечливість так, як вони становлять еклектичне поєднання бюрократичного і менеджерального підходів за відсутності системності та послідовності.

Європейська модель державної служби, до якої прагне Україна відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом вимагає чіткої систематизації держслужби, а відтак пріоритетним

постає питання інституціоналізації системи державної служби, створення загальних принципів побудови і взаємодії всіх рівнів і гілок державної служби [65].

Інституціоналізація державної служби передбачає:

- формування якісно нових відносин і типів взаємодії між державними службовцями та громадянами;
- створення ефективної, в інтересах розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави, державної служби;
- зміну цінностей і культури державної служби, її організаційних засад;
- визначення місця та ролі, безпосередніх форм участі державної служби у системі взаємодії держави та громадянського суспільства;
- створення цілісної системи державної служби з урахуванням історичних, національних, культурних та інших особливостей.

Після інституціоналізації має настати більш високий рівень організації держслужби – легітимізація державної служби.

Державна служба як сучасний державно-правовий інститут має бути ефективною, правовою, чітко організованою, соціально-орієнтованою, яка міцно поєднує державу і суспільство. За визначенням видатного юриста О. Коні, суспільство сприймає державну службу як механізм правильного виконання закону, як засіб відшукування істини щодо виконання доручення держави. Тому суспільство чекає від державних службовців грамотних і справедливих рішень, а не скороминущої думки, викликаной рапто-вим запалом або упередженням поглядом [107, с. 11].

Адміністративно-правове забезпечення розвитку професійної службової діяльності державних службовців пов'язано з формуванням сучасного ринку праці та реформуванням державної служби. Після прийняття Стратегії сталого розвитку інноваційного розвитку «Україна-2020» [246] інновації в діяльності службовців підкріплені методологічно, економічно і юридично.

Затверджена Президентом України Стратегія чітко вказала на необхідність закріплення повністю адміністративно-правових засад професійної підготовки службовців під час розробки законодавства про державну службу. Обов'язковою складовою цього законодавства є поглиблення сутності правових засад діяльності державних службовців відповідно до концептуальних підходів інноваційної держави.

У контексті наукового супроводу політики реформування важливого значення набуває дослідження адміністративно-правових засад інноваційного розвитку професійних якостей державних службовців.

Водночас у реалізації політики реформування у сфері розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (далі – муніципальної служби), є чимало складнощів, зумовлених тим, що сутність, зміст та особливості правової доктрини інноватизації службової діяльності не повною мірою ґрунтуються на адміністративно-правових засадах всіх видів державної служби, на інституціоналізацію аналізу еволюції повноважень її службовців в умовах взаємодії інститутів публічної служби як одного з пріоритетних напрямів політики реформування.

Ефективність перетворень залежить від адміністративно-правових засад і пріоритетів розвитку, зокрема передумов, чинників, процесів, що впливають на формування кращих професійних якостей державних службовців; принципів рівного доступу громадян до державної служби; рівності всіх перед законом і судом; протидії корупції службовців.

Актуальність дослідження цієї проблематики зумовлена й тим, що у процесі реформування відбувається кардинальне оновлення законодавства про кадрову роботу й адміністративно-правове моделювання інноваційного розвитку в діяльності державних службовців. Все це вимагає перегляду нормативних правових актів, що закріплюють суспільний сенс розвитку професійної підготовки та впровадження необхідних інновацій.

Надважливим є питання про єдність теорії і практики службово-правового забезпечення управління інноваційними процесами в професійній підготовці службовців із протидії корупції. Така постановка проблеми передбачає виявлення загального та особливого, типового й унікального в розвитку правового регулювання системи і статусу державної служби як засади розробки моделі інноваційно-службової діяльності, яка унеможливує корупційну поведінку службовців.

Створення теоретико-правової бази реформованої системи, нормативно закріплюється інститутами державної та муніципальної служби, за необхідності залучає інноваційні аспекти вирішення проблем адміністративно-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин.

Наукові доктрини, конструкції, моделі та принципи вдосконалення діяльності державних службовців конкретизуються під впливом теорії і практики застосування правових аспектів у сфері дії принципу розвитку професійної службової діяльності працівників державного апарату.

Принципи державної служби вперше сформульовано та перелічено у ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723: 1) служіння народу України; 2) демократизму і законності; 3) гуманізму і соціальної справедливості; 4) пріоритету прав людини і громадянина; 5) професіоналізму, компетентності, ініціативності; 6) чесності; 7) відданості справі; 8) персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; 9) дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; 10) дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [178], що визначені Конституцією України, іншими законодавчими та нормативними актами й реалізуються через практичну професійну діяльність державних службовців [190].

Доцільно наголосити, що Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723 містив лише перелік принципів державної служби, на відміну від нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, який у ст. 4 наводить цілком новий та більш вичерпний перелік принципів, а також надає тлумачення змісту кожного з них [191].

З метою усунення наявних недоліків у правовому регулюванні нових концептуальних явищ необхідні інноваційні підходи до реалізації законодавчих положень і норм, як засад моделювання управління процесом розвитку службової діяльності кадрів державної служби.

Актуальність і значущість дослідження визначаються також назрілою потребою раціональної організації розвитку адміністративно-правових положень системи управління формуванням сучасного стилю роботи службовців, їх головних професійних якостей як однієї з важливих проблем стабільності та розвитку управлінського апарату сучасної України.

Процес встановлення відповідних сучасним реаліям і глобальним трансформаціям прав і свобод людини та громадянина знаходиться у межах адміністративно-правового забезпечення управління результатами в діяльності державних і муніципаль-

них службовців. Водночас перехід до прогресивних змін у кадровому відтворювальному процесі потребує великих інституційних перетворень, інноваційного розвитку ділових якостей державного службовця в його індивідуальній професійній, компетентній діяльності.

Саме ці адміністративно-правові дії визначають вибір сучасної тематики службово-правового дослідження, її наукову актуальність і значущість. Ступінь розробленості такої тематики, її правових аспектів відобразився у працях видатних вітчизняних учених-юристів.

Концептуальні ідеї теоретико-правових напрямів, на яких ґрунтується дослідження, зокрема щодо статусу державних службовців, сформульовані в працях багатьох українських правознавців.

Використовуючи загальновизнані норми та принципи адміністративного права, обумовлені національною правовою системою, а також знання зарубіжного досвіду, службово-правовій науці належить провести порівняльно-правовий аналіз національного та зарубіжного законодавства (США, Франції, Англії, Німеччини, Бразилії та інших), з'ясувати дію правових засад професійної та компетентної діяльності державних службовців, що охоплюють можливості застосування найліпших відповідних аналогів для розвитку адміністративно-правових інститутів і механізмів реформування. Вирішувати такі системні завдання державних трансформацій можливо на методологічних засадах, які охоплюють загальнонауковий діалектичний метод у поєднанні з системно-логічним, формально-юридичним, історичним, корпоративно-правових аналізом.

У межах дослідження питань стабільності та розвитку службової діяльності є потреба у застосуванні експертних оцінок, моделювання, порівняльно-правового методу пізнання службових процесів і явищ, які ґрунтуються на висновках, що містяться в літературі з конституційного, адміністративного, муніципального, службового права та працях із теорії держави та права, трудового права, міжнародного права й ін. У результаті аналізу комплексної тематичної проблематики може бути сформульована сукупність теоретичних положень, що становлять засадничі напрями становлення службово-правової аналітики й інноватики – єдності практики, в межах якої вирішується соціально значуща наукова



проблема підвищення відповідальності службовців за реалізацію свого статусу.

Теоретико-управлінські аспекти цієї системи, що відрізняються новизною, як предмет самостійного юридичного дослідження, мабуть, розглядаються вперше, бо вони нові й актуальні для впровадження у правозастосовну практику дії правових механізмів реалізації управління розвитком професійно-діяльнісних якостей державних службовців державного та регіонального рівнів, а також відповідного законодавства. Відтак положення, що містять елементи новизни, вирізняються адміністративно-правовим різноманіттям.

Концепція правового регулювання інноваційного розвитку професійної підготовки державних і муніципальних службовців ґрунтується на Конституції України і на законодавстві про державну службу. Це сукупність науково обґрунтованих ідей, положень і принципів, що мають управлінське, адміністративне значення для теорії і практики інноватизації діяльності державних службовців.

Що стосується визначення правових засад розвитку професійної підготовки державних службовців як правової організації і функціонування цієї служби в умовах її реформування, то вони становлять систему адміністративно-правових відносин розвитку службової діяльності, що об'єднує взаємодіючі службово-правові елементи зі соціально значущими заходами реформування, що впливають на формування і реалізацію службових правовідносин.

У більш конкретному, реформістському сенсі ці засади представлені системою законодавчих і підзаконних правових актів, що регулюють професійну діяльність службовців в адміністративно-правовому аспекті. Доцільно навести у розгорнутому вигляді адміністративно-правову інституціоналізацію не тільки права громадян на рівний доступ до державної служби, а й рівності службовців перед законом і судом, принципів забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Це зумовлює інноваційний розвиток професійних якостей службовців на найважливіших напрямках кадрової політики, і передусім на шляху до вдосконалення інформаційної діяльності службовців. На цій основі очевидний висновок про те, що положення Конституції України про конституційний лад (Глава 1), про права і свободи люди-

ни і громадянина (Глава 2), а також політику реформування та Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» доцільно розглядати як динамікоутворювальні елементи, що становлять правові засади розвитку професійної підготовки державної (муніципальної) служби загалом і в своїй єдності створюють адміністративно-правові умови для розвитку найкращих якостей службовців, розкриття сутнісних характеристик чиновника, затребуваного суспільством.

З одного боку, принцип розвитку службової діяльності, гарантії службовців є засобами адміністративно-правового забезпечення службової діяльності. З іншого – обов'язки, обмеження, відповідальність стають охоронними засобами у системі правового забезпечення розвитку професійної службової діяльності в сучасній державі.

Інноваційні межі професійної компетенції службовців, їх діяльності мають відповідати сталим засадам визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини, законних інтересів громадян, розвитку службових правовідносин.

Завдяки цьому виявляється безпосередня залежність форм і методів розвитку кращих якостей службовців від адміністративно-правових цілей, принципів і норм. Вона полягає у створенні реальних передумов для вдосконалення механізму реалізації норм законодавства про державну службу, що належать до принципів розвитку службової діяльності, професіоналізму і компетентності службовців на основі дії загальносвітових тенденцій і практичної реалізації політики реформування.

Упровадження адміністративно-правових засад розвитку професійної службової діяльності необхідно поєднувати зі сукупністю матеріальних і організаційно-правових заходів у процесі змін реформування державної (муніципальної) служби та вдосконалення системи державного управління. Підсумком становлення нового покоління службовців буде управління відповідальними за результатами, їх антикорупційна діяльність і якісна зміна соціально-правового становища (статусу) чиновника у суспільстві.

Відтак постає необхідність оновлення системи вироблення нових професійних якостей службовців. Формована сучасна система професійних якостей державного (муніципального) службовця зумовлена правовими засадами становлення інноваційної держави, діяльності службовця під впливом норм адміністративного

права в умовах встановлення адміністративно-правового режиму антикорупційної діяльності державної служби України.

Розвиток механізму формування сучасних якостей службовців, у межах комплексу правових ідей і норм, що становлять основу інноватизації професійної підготовки, можливий за досягнення ефективності управління процесом впровадження інновацій та підвищення рівня адаптації цього механізму до інформаційного вдосконалення діяльності службовців. Розгляд саме в діалектичному взаємозв'язку методологічних і адміністративно-правових засад розвитку професійної підготовки дає змогу виявити особливості юридичної природи, структури і змісту статусу службовців у нових умовах.

Так, розглянувши історіографію становлення та розвитку інституту державної служби в Україні необхідно зазначити наступне.

По-перше, історично склалося так, що в усі періоди української державності стабільними характерними для державної служби були: недостатня мобільність державного апарату і його віддаленість від інститутів громадянського суспільства, високий ступінь впливу ментальності громадян на формування державної служби, її нестабільність, відсутність правової та соціальної захищеності державних службовців.

По-друге, становлення державної служби як актуального публічного (державного) соціально-правового інституту в Україні, який розпочався із прийняття Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723, втрата його чинності зумовила прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 – який продовжує цей складний, відповідальний і тривалий процес, що охоплює не тільки правове регулювання, а й інші елементи: організаційні, правові, кадрові, освітні, процесуальні, інформаційні тощо.

По-третє, у сучасному законодавстві концептуально змінилося розуміння державної служби: якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у виді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у рамках діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених повноважень у межах компетенції.

По-четверте, використання досвіду минулого дає змогу визначити конструктивні й ефективні засоби гармонізації

соціальних відносин, зокрема між владою та різними групами суспільства, спонукає до їх спільної відповідальності за майбутнє України.

## **12. Державна служба України: правові та організаційні засади. Порядок прийняття та проходження державної служби на підставі положень Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.**

З-поміж комплексу заходів (організаційних, фінансових, правових), спрямованих на досягнення цілей реформування державної служби, надважливу роль виконує її правове регулювання.

Формування законодавства про державну службу оптимально поєднує світові стандарти нормативної якості з історичними особливостями вітчизняного досвіду, є необхідним елементом правового забезпечення перетворень, що тривають на сучасному рівні державного становлення.

За роки незалежності України виробилися конституційні основи державної служби як механізму державного управління, що принципово відрізняється від попередньої адміністративної системи управління. Однак у цей період не вирішено основного завдання – створення комплексної нормативно-правової бази, яка б повною мірою забезпечувала реалізацію Конституції України та загальновизнаних принципів і норм міжнародного права. Відтак знадобився новий етап адміністративної реформи, найважливішою складовою якої стало подальше реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Цілями реформування є підвищення її ефективності задля розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави, створення цілісної системи державної служби з урахуванням історичних, культурних, національних та інших особливостей України у межах інтеграції в Європейське співтовариство.

Проблеми, що накопичились у сфері формування гнучкої системи державного управління, яка б відповідала соціально-політичній та економічній ситуації у країні та слугувала громадянам, призводять до того, що адміністративний апарат органів влади гальмує здійснення реформ у різних сферах політики й економіки.

Здійснення публічного права громадянської нації має суттєвий вияв у реалізації державною владою публічно-правової парадигми, згідно з якою владі дозволено лише те, що безпосередньо встановлено законом. І це обов'язково для її виконання через повноваження відповідно до функцій держави та її органів, інше – заборонено. Поділ публічно-правової системи держави на політичну й адміністративну (державну службу) полягає у їх взаємному контролюванні за законністю й ефективністю функціонування, відповідно, державної влади та державної служби. Забезпечення такого розмежування політичних і адміністративних інститутів держави у розвинутих країнах – спеціальне завдання, що реалізується через незалежність правового статусу професійних державних службовців від політичних керівників державних органів за законодавчого встановлення адміністративно-процесуального контролю за державною службою.

Для правового регулювання державної служби у країнах європейського континентального, тобто романо-германського права (до яких упродовж декількох століть належала Україна), важливе значення має концепція суб'єктивних публічних прав громадян, що поділяються на політичні (обирати, бути обраними) та адміністративні (вступати на державну службу і її виконувати, а також контролювати в адміністративно-процесуальному, зокрема судовому, порядку реалізацію державними органами їх повноважень та виконання повноважень державними службовцями у публічних справах і у справах громадян, що розглядаються у державних органах).

Дуже суттєвими для вивчення правового регулювання діяльності державних службовців є свого часу напрацювання В. Авер'янова, Г. Атаманчука, І. Безклубого, В. Венедиктова, В. Грищука, Є. Додіна, Л. Ковалія, М. Коваліва, М. Козюбри, Є. Колова, А. Ключниченка, В. Копейчикова, В. Малиновського, В. Ортинського, О. Остапенка, Р. Павловського, І. Пахомова, Л. Петражицького, М. Рабіновича, В. Сіренка, О. Скакуна, О. Токар-Остапенко, В. Цветкова, Г. Шершеневича, О. Щербака, О. Якуби й інших учених [50; 52; 24; 53; 9; 45; 58; 258; 137, 268; 172; 161; 286; 3; 298; 55].

Із зарубіжних науковців, чії ідеї суттєво вплинули на формування концепції державної служби, треба зазначити праці Г. Бребана, М. Оріу, Г. Еллінека, Р. Йерінга, К. Поппера, Е. Острома, Л. Фрідмена, Р. Давида, П. Сандевуара, Ж. Веделя [302; 20; 160; 63; 78; 182; 165; 288; 48; 262].

Методологію дослідження публічно-правових відносин, що формуються в процесі реалізації адміністративного права державної служби, становить інституційно-функціональний аналіз, який дає змогу на основі конституційно та законодавчо окреслених публічних функцій визначати необхідний склад і правові форми адміністративних правовідносин у сфері встановлення, регулювання, управління та функціонування досліджуваного інституту, зокрема державної служби.

Аналіз практики правового регулювання та функціонування державної служби засвідчує взаємообумовленість правового характеру держави та забезпечення правового порядку в країні публічно-правовим способом регулювання державної служби. Використовуючи дослідження М. Кельмана щодо методології сучасного правознавства доцільно зауважити, що інституційно-функціональний аналіз має передувати нормо-аналітичному, оскільки останній не здатен забезпечити більш високий рівень вивчення діючих норм. Як зазначає І. Чорнобиль, у дослідженнях щодо державної служби, що провадилися з 2000 року, розглядалися юридичні форми конкретного регулювання відносин державної служби як правового зв'язку громадян, які перебувають на державній службі, і держави, а також правового становища державних службовців [295, с. 14–15]. Водночас не можна залишати поза увагою загальне правове значення інституту державної служби в державі та суспільстві, його адміністративно-правові функції та їх регулювання у матеріальній та процесуальній формах.

Як гадає Н. Армаш, інституційно-функціональний метод дав змогу представити це значення інституту, виявити його правову роль, з'ясувати адміністративні функції державної служби у межах Конституції й інших складових нормативної та державно-управлінської системи України [6, с. 11–13]. Водночас він дав змогу зробити порівняльно-правовий аналіз державної служби в її загально-адміністративному й особливо-адміністративному значенні, з уваги на державну службу як адміністративний процес. У зазначеному контексті розглядаємо діяльність державних службовців в Україні з урахуванням сучасного рівня його правового регулювання, наявних результатів і стану державної служби як об'єктивно-правового, процесуального за природою і матеріального за формою явища. У цьому аспекті виявляється засаднича

роль процесуальних норм для публічного права як дійсного, позитивного права, що не суперечить логічно-споконвічній ролі матеріальних норм під час формулювання правових ідей у нормативній або доктринальній формі. Відтак природно, що для правового регулювання державної служби її матеріально-правове встановлення буде органічно недостатнім, якщо не буде законодавчо забезпечено: по-перше, регулюванням статусів конкретних державних посад державної служби; по-друге, досконало налагодженим проходженням державної служби громадянами; по-третє, процесуальними регуляціями адміністративних проваджень у справах, що належать до відання державних органів, зокрема проваджень у справах про підготовку, прийняття та опублікування нормативних і індивідуальних правових актів державних органів.

Для здійснення такого регулювання важливою буде участь усієї публічної корпорації державних службовців, яка має бути сформована інституційно й отримати процесуальне значення і у правовому регулюванні державної служби, й у процесі прийняття рішень за підсумками конкурсів на вакантні адміністративні посади, у разі їх заміщення, формування навчальних програм для державних службовців, прийняття кваліфікаційних іспитів, атестації, розгляду спірних питань, що стосуються державної служби.

Зауважимо, що значення вказаних заходів недооцінюється. У цьому разі в Україні державна служба буде такою лише за назвою, залишаючись фактично зовсім іншим інститутом – найманою службою в державних органах. Відтак цей публічно-правовий інститут забезпечення дотримання і виконання Конституції і законів країни матиме навіть не номінальний, а фіктивний характер, що не дасть змоги досягти фактичного становлення конституційного ладу і правової держави в Україні. Досвід європейських країн це підтверджує: як би не було детально врегульовано у матеріально-правовому аспекті правовий статус державних службовців, і наскільки б не були технічно бездоганні його норми [40, с. 8–10].

Як зазначали В. Авер'янов, В. Цветков, В. Шаповал, С. Кисіль, Л. Кривенко, номінально-юридичний, а не правовий і фактичний публічно-правовий інститут державної служби не зможе стати адміністративною основою державного управління. Приписи Конституції, а відтак основні функції держави стосовно її грома-

дян, не зможуть бути виконані [53, с. 53–55]. Номінальна державна служба спричиняє номінальну державність. Вказані погляди авторів дослідження «Державне управління: теорія і практика» Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, яке вийшло у світ 1998 р., чітко простежуються у 2012–2014 рр., коли державний апарат не завадив на шляху узурпації влади [50; 195].

Суть цивілізації полягає в інститутах. Загальнопоширене нині визначення правового інституту як сукупності правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, не задовольняють сучасної ситуації, оскільки це не відповідає юридичній формі і правовому змісту провідних європейських правових інститутів. Така протилежність чітко простежувалася на прикладі державної служби України – інституту, що був державним лише за назвою.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 4050 державна служба – партикулярне явище, а не цілісний інститут. Відтак служба поступово зазнавала поділу на служби з усе більшими складовими, причому без встановлення форм загально-юрисдикційної служби країни. Тобто відсутні форми державної служби, для яких виконання адміністративних посад у будь-якому з державних органів було б лише періодом проходження державної служби. За чинним законодавством початок і припинення державної служби визначається контрактом із зазначенням певної посади у конкретному державному органі. Призначення на нову посаду практично означало припинення державної служби в одному статусі і відновлювало її новим контрактом або актом продовження цього контракту в іншому статусі. Остаточне припинення проходження державної служби відбувалось у разі переходу до іншого державного органу. Відтак є підстави стверджувати, що відповідно до законодавства державна служба посідала індивідуальний суто матеріальний, процесуально нерегульований, інститут.

Це підтверджує, тезу про те, що Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 4050 не відповідав своїй назві, бо був партикулярним інститутом служби в державних органах, формою цивілістської деформації публічного права України.

Для правового регулювання державної служби не достатньо кодифікації законодавства, норм, що регулюють відносини державної служби у формі правового становища державних



службовців. Закон України «Про державну службу», а також наявні проекти кодифікації (чи то Кодекс державної служби України, чи Кодекс України про державну службу) намагаються врегулювати інститут державної служби безпосередньо через регуляцію правового статусу державного службовця в органах держави [190]. Таке ототожнення державної служби із правовим статусом державного службовця є принципово помилковим і не виправданим.

Регулювання лише правового статусу, зміни відносин між державним службовцем і державою є необхідною, але недостатньою умовою регулювання державної служби України. До певної міри може навіть йтися про помилку номінації і чинного закону, і проектних кодексів державної служби. Всі вони є тільки актами про правовий статус державного службовця, але аж ніяк не регуляції державної служби. На відміну від технічного, документального діловодства державна служба є юридичним не змагальним провадженням. Відтак її можна також визначити як адміністративне провадження щодо реалізації Конституції, законів, цілей і функцій держави. Безперечно, такий підхід є дискусійним.

На основі аналізу дисертаційних дослідженнях у галузі адміністративного права, нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців в Україні доцільно виокремити особливу роль Конституції України.

Це зумовлено, по-перше, тим, що вона, будучи актом вищої юридичної сили, становить правову базу поточного законодавства соціальної держави [112, с. 11–12]. У ній отримують юридичне закріплення різні види правових актів, що видають державні органи.

По-друге, Конституція України є системо-утворювальним правовим актом, оскільки у ній відображено вертикальну та горизонтальну структури національного законодавства.

По-третє, крім регулятивної функції, Основний Закон країни забезпечує внутрішню єдність норм національної правової системи й ефективні правові зв'язки із міжнародним законодавством.

Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців має дворівневу структуру законодавства – вертикальну та горизонтальну (галузеву). У горизонтальній структурі законодавства важливе місце відведено комплексним інститутам, а також комплексним нормативним масивам, які, як і законодав-

ство загалом, потрібно розглядати як системні утворення. Вертикальна структура охоплює законодавчі акти, які містять правові норми центральних органів і відомчі нормативно-правові акти, що деталізують окремі положення законодавства у сфері державної служби.

Нормативно-правове регулювання, як зазначає Є. Додін, охоплює цілісну сукупність нормативно-правових актів, що містять основний масив норм національного права, чи єдність, забезпечену передусім встановленими у Конституції принципами, іншими вихідними положеннями, та складається з інститутів, функціонально орієнтованих на досягнення цілей і ідеалів, позначених в її центральній підсистемі – законодавстві [59, с. 71].

Сучасне нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців охоплює Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 основними новелами якого є: виведення за межі сфери його дії політичних посад та посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; політична неупередженість державних службовців; визначення повноваження керівника державної служби в державних органах; системна класифікація посад державної служби залежно від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності; єдині умови вступу на державну службу шляхом проведення відкритого конкурсу; створення комісії з питань вищого корпусу державної служби, введення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; введення системи дисциплінарної відповідальності державних службовців з вичерпним переліком підстав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності та порядком накладення стягнень за дисциплінарні проступки; встановлення вичерпного переліку підстав припинення державної служби тощо [191].

Публічно-правове регулювання – право встановлення та повне регулювання публічно-правових інститутів щодо їхнього правового статусу й адміністративного процесу функціонування (здійснення). Щоб державна служба як публічне право народу була реалізована, мають діяти юридичні інститути, що містять характеристики основних категорій правового регулювання – підстави, відносини, стан процесу державної служби, зокрема процесів виконання та проходження державної служби, а також

організацію та процес управління державною службою, врешті, інститут правового становища (статусу) державного службовця.

Юридичне розрізнення зазначених п'яти категорій правового регулювання державної служби важливо, тому воно має бути законодавчо закріплено. До того ж, за відсутності позитивно-правової регуляції практика управління державною службою має тенденцію ототожнювати ці п'ять різних категорій, зводячи їх до двох. Стан ототожнюється зі статусом; ставлення, залежно від його характеру, ототожнюється з правовим становищем, процесом або підставами зарахування на державну службу, її припинення чи відновлення.

Публічно-правова процедура – юридична процедура з ознаками публічної, зокрема такими:

- встановлення та врегулювання процедури законом як публічним правовим актом (на відміну скажімо від трудового договору, який публічним актом не є);
- встановлення законом юридичної форми результату публічної процедури;
- неможливість здійснення публічної процедури однією особою, навіть такою, яка має публічно-правовий статус (цим публічно-правова процедура відрізняється від адміністративно-правової, яка може здійснюватися однією особою, наділеною публічно-правовим статусом);
- участь у вчиненні публічної процедури за бажанням громадян, або участь у вчиненні публічної процедури інститутів публічної влади.

Юридичну процедуру можна визначити як встановлену законодавством послідовність правових відносин і юридично значущих дій, що мають юридичний наслідок.

Публічно-правовий порядок – це установлений законом і дотримуваний громадянами й іншими особами, такий, що забезпечується державною службою, порядок і процес реалізації державної влади публічно-правовими інститутами за допомогою публічно-правових процедур. Неврегульованість законом правового порядку реалізації влади свідчить про відсутність права народу демократичної держави на порядок реалізації його публічного права, а відтак – відсутність публічного права як юридичної реальності.

Субсидіарність (англ. *subsidiarity* – організаційний і правовий принцип, згідно з яким спільнота вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях. Означає постійне оцінювання обґрунтованості дій з погляду наявних можливостей; основоположний принцип Європейського Союзу) публічно-правового регулювання – право поповнення законодавства, надання публічно-правовому суб'єкту особливого статусу, що реалізовується відповідно до права встановлення публічно-правовому суб'єкту загального статусу як форма здійснення верховенства загальностатусного публічно-правового суб'єкта. Виражається в узгодженості норм місцевого (як особливого нормативно-правового регулювання) законодавства і загального (як особливого) законодавства щодо територіально-юрисдикційного суб'єкта України – Автономної Республіки Крим (як спільного). Виявляється в тому, що створені субсидіаріями (особливо-правовими суб'єктами) особливо-правові інститути є загально-юрисдикційними інститутами публічно-правових суб'єктів загального статусу і утворюють з ними єдину правову систему, як, наприклад, виконавча влада в Україні, за нормою Конституції, але не фактично через анексію Криму Російською Федерацією [221].

Партикулярне правове регулювання – це нормовстановлення, яке не вступає у суперечності зі законодавством загальностатусного публічно-правового суб'єкта внаслідок відсутності співвіднесеності та відповідності з ним щодо якогось предмета регулювання. Виявляється в тому, що для створених субсидіаріями особливо-правових інститутів відсутні загальноюрисдикційні інститути публічно-правових суб'єктів загального статусу, тобто для партикулярного інституту, встановленого, наприклад, центральним органом виконавчої влади, відсутній всеосяжний його загальнонаціональний інститут.

Право державної служби (цей термін відомий конституційному праву розвинутих країн – ФРН, Франції, Великій Британії) – це публічне право, тобто право багатонаціонального народу – конституційного законодавця України – на безумовне виконання, а за необхідності, забезпечення виконання його Конституції і законів, а також право громадян України на виконання державної служби у конституційному порядку (рівноправного доступу

до державної служби) і законодавчо-адміністративному порядку, що встановлює процедури вступу, виконання, проходження та припинення державної служби [74, с. 153].

Право державної служби реалізується законодавчо у формі державного права, що охоплює норми конституційного, адміністративного, кримінального та бюджетно-фінансового права. Право державної служби не може бути вичерпане і забезпечене за допомогою контрактно-трудова форм, оскільки не може зводитися ні до відрядно-трудова операцій, ні до погодинної форми оплати трудових відносин.

Державна служба має, з одного боку, забезпечувати реалізацію державної політики, а з іншого, – бути механізмом виконання і верховенства закону.

Політика здійснює функцію реформування, закон – функцію утворення, а державна служба – виконавчу функцію. Існування демократичної, правової держави передбачає певний поділ влади, політики, державної служби, який зберігає для кожного зі суб'єктів цього процес-відносин і прерогативну (лат. *praerogativa* – переважне право) самостійність, і залежність від інших суб'єктів.

Імперативи (лат. *imperativus* – владний) політики, визначення засад її легітимності, з'ясування механізмів забезпечення її стабільності й оптимальності з погляду правління, набувши установленної законом форми і форми діяльності державної служби, згідно з формами їх юридизації у законі та праві, здійснюються практично за допомогою адміністрування закону, продукowanego державною службою і обмеженого лише розвитком її інститутів, кваліфікацією і кількістю державних службовців.

Публічно-правова державна служба захищена законом від політично-обережних реорганізацій, виявляється в юрисдикційному, професійно-правовому статусі державних службовців, позбавлення якого здійснюється винятково в судовому порядку на підставах, встановлених законом. Такий статус можна певною мірою називати довічним, припускаючи право звільнення з державної служби за власним бажанням, лише відповідно до процедури, встановленої законом, із передбаченими законом правовими наслідками й обмеженнями для громадянина, що перебував раніше на державній службі.

Державна служба, як і публічне право загалом, передбачає взаємозв'язок права і законодавства, правового і юридичного, розподіл державної влади між інститутами, статусного та процесуального, інституційного та персонального, провадження у справах і виконання функцій, досягнення мети та виконання законів.

Необхідно зауважити, що роль Конституції України у нормативно-правовому регулюванні діяльності державних службовців, з урахуванням вказаних аспектів, відображено у главі 4.1 «Конституційно-правові основи державної служби» підручника «Державна служба», авторами якого є М. Білинська, К. Ващенко, В. Загорський, С. Загороднюк, О. Євмешкіна, М. Іжа, С. Дубенко, В. Ландсман, Ю. Ковбасюк, С. Коник, О. Оболенський, А. Попок, А. Рачинський, С. Серьогін, В. Толкованов [49].

Діяльність державних службовців регулюють, певною мірою, Закони України «Про Кабінет Міністрів України» [223], «Про центральні органи виконавчої влади» [253], «Про запобігання корупції» [213], «Про професійні спілки та гарантії їх діяльності» [239].

Суттєвим чинником є визначення режиму державної служби, який має багатоаспектний характер, в його складі функціонує низка комплексних режимів, які мають також загальний характер щодо державних органів [173, с. 213–214]. Окрім того, вимоги режиму в їх конкретному втіленні безпосередньо пов'язані з основним режимом побудови системи управління тим чи іншим державним органом, де конкретизується їх посадова структура, розподіл владних повноважень і механізм їх реалізації.

Адміністративно-правовий режим – це сукупність норм адміністративного права, що містять дозволи, заборони та приписи, які підлягають неухильному дотриманню суб'єктами управління, призначені для встановлення певного порядку взаємодії суб'єктів адміністративного права у конкретній галузі управлінських відносин і створені для оптимізації управлінського процесу.

Державна служба як різновид адміністративно-правового режиму становить урегульовану законом систему відносин між громадянином України й органом державної влади чи іншою державною організацією, що містить чітко визначену сукупність взаємних прав, обов'язків і гарантій їх виконання, спрямованих на реалізацію державних функцій, покладених на цей орган.

Під режимною організацією державної служби розуміється режим і засоби його забезпечення й реалізації. Режим державної служби – це вияв власної специфіки державного управління в умовах властивого демократії поділу та відомого відокремлення громадянського суспільства та держави.

Спеціальні компоненти режимної організації державної служби можна поділити на дві групи.

Перша полягає у додаткових обмеженнях (обмеженнях і обов'язках), які накладає на державних службовців відповідний загальний або специфічний (властивий окремим державним органам) режим державної служби.

Друга – в особливих заходах пільгового характеру як компенсацій державним службовцям за переобтяження, пов'язані з діяльністю у межах режиму державної служби.

Особливість комплексних правових режимів полягає в тому, що вони не мають чітко вираженої галузевої належності. Відтак доцільно виокремлювати:

- міжгалузеві режими, які діють у всіх або декількох сферах чи галузях державного управління;

- багатовимірні комплексні режими, які охоплюють низку комплексних адміністративно-правових режимів, що діють у різних сферах і галузях державного управління. Комплексний характер державної служби як режиму надає застосування в ній норм таких галузей права, як конституційне, трудове, фінансове, цивільне, інформаційне та деяких інших за домінуючої ролі норм адміністративного права.

У режимі державної служби є правоохоронна складова як основний вид діяльності органу державної влади, спрямованої на забезпечення реалізації та захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, яка здійснюється уповноваженим на це професійним державним органом. Державна служба – одна з основних гарантій прав і свобод людини й громадянина, формою реалізації державної функції щодо їх захисту. Режим державної служби характеризує державну службу як вид професійної діяльності громадян України, яка може здійснюватися винятково у формі, встановленій законом, і мати головну мету – забезпечення та захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, яка досягається державними службовцями на основі внутрішнього переконання, про

перевагу вимог закону над усіма іншими приписами й інтересами і задля осіб, яких захищають.

Режим державної служби регулюють Закон України «Про державну службу», окремі приписи Закону України «Про запобігання корупції», постанов Кабінету Міністрів України й інших нормативно-правових актів [191; 223; 213; 238; 187].

За необхідності Президент видає укази, розпорядження, зокрема і в галузі державної служби, які мають обов'язкову силу на території України [111].

Важливими є укази Президента України: щодо схвалення Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу; Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна–НАТО на 2015 рік; про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки; про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки, щодо удосконалення управління державною службою в Україні, про День державної служби та інші [225; 201; 247; 229; 235; 174; 210].

Вагоме значення для нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців мають постанови Кабінету Міністрів України, що забезпечують виконання Конституції України, законів, указів та розпоряджень Президента України.

З-поміж них доцільно виокремити Постанови Кабінету Міністрів України: від 25 березня 2015 р. № 171 щодо Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад із підвищеним корупційним ризиком; від 29 квітня 2015 р. щодо Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки та інші [202; 203; 186].

Суттєве значення для розвитку нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців має Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Цим документом затверджено план заходів щодо її реалізації [251].

Необхідність появи Стратегії зумовлена безперервним збільшенням різноманітності форм і методів громадської діяльності, що призводить до перегляду місця та ролі держави у суспільстві і вимагає реформування та розвитку державної служби як механізму реалізації державного управління, створення дієвого інструменту її цілеспрямованої організації, формування системи її ефективного управління.



По-перше, нині відсутня цілеспрямованість щодо наукового осмислення проблеми створення єдиної ефективної системи нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців в Україні. Накопичений у цій галузі досвід стверджує про безсистемність і недостатність наукової обґрунтованості спроб її вирішення. Один із найбільш вагомих недоліків процесу реформування державної служби є відсутність науково обґрунтованої моделі, яка є прообразом об'єкта реформування, що відображає найсуттєвіші його аспекти й особливості розвитку, забезпечуючи максимальне передбачення ймовірних ризиків і адекватність здійснюваних перетворень.

По-друге, сучасна система нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців має низку істотних недоліків:

- відсутність цілісності системи управління на державному та регіональному рівнях; низька результативність діяльності державних органів;
- неузгодженість дій наявних суб'єктів управління державною службою, недостатня розробленість нормативної бази формування та функціонування системи управління державною службою.

Положення затвердженої 13 травня 2013 р. Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р., яка втратила чинність відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 71 щодо оптимізації державних цільових програм, не отримали подальшої розробки та деталізації [196; 56].

Необхідні ретельні напрацювання та конкретизація теоретичних положень щодо нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців, формування на її основі продуманої соціальної моделі державної служби, а також розробка механізмів її реалізації на практиці, використовуючи TAIEХ, СІВ, Програму SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*).

По-третє, сьогоднішня вирізняється недостатньою затребуваністю методу моделювання у державному управлінні, зокрема щодо нормативно-правового регулювання, тоді як реформування державного апарату, створення оптимальної системи нормативно-правового регулювання державної служби вима-

гають його широкого застосування. Відтак необхідна розробка методологічних підходів до моделювання системи нормативно-правового регулювання державної служби та діяльності окремих категорій державних службовців з урахуванням її специфіки, створення у рамках моделі конкретних організаційно-правових форм діяльності державних службовців, визначення їх функцій і статусу, а також місця в системі державної влади.

По-четверте, під час адміністративної реформи 2010–2014 рр. недостатньо враховано зарубіжний досвід моделювання у сфері державного управління та державної служби, тоді як європейський досвід управління державною службою, нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців розглядався здебільшого лише з негативного боку, що призводило до нових помилок, небажаних результатів проведених перетворень.

Основні цілі реалізації державної кадрової політики у сфері проходження державної служби визначені в Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр., у якій передбачаються подолання негативних тенденцій розвитку людських ресурсів та стимулювання позитивних процесів кадрового розвитку; створення правового, організаційного, ресурсного забезпечення для всебічної реалізації трудового, творчого та інтелектуального потенціалу особистості; консолідацію зусиль усіх суб'єктів державної кадрової політики в процесі її узгодженого формування і реалізації; забезпечення високої динаміки професійного зростання кадрів та ефективного використання їх потенціалу [247].

Удосконалення законодавства, що регламентує службові відносини державних службовців, безпосередньо пов'язане з виконанням завдання кардинального підвищення ефективності державної служби. Законодавство про державну службу спрямоване на створення стимулів до сумлінного й ініціативного виконання службових обов'язків, введення необхідних обмежень і заборон, встановлення адекватно витраченим зусиллям винагороди за працю. Ці чинники, своєю чергою, безпосередньо впливають на результати професійної діяльності державних службовців, а отже, на здійснення відповідним органом покладених на нього функцій. Завдання формування обґрунтованої системи нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців України покликане сприяти ефективному і сталому розвитку держави.

Отже, нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні – це специфічний різновид правового регулювання, що підпорядковується загальносоціальним закономірностям, які відображають об'єктивні зв'язки, що існують між системою права, яка визначає державно-управлінські відносини, та іншими соціальними системами – політичною, економічною, культурною.

Варто зауважити, що нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців забезпечено системою норм, у якій за предметною і цільовою ознаками поєднується різномірний правовий матеріал, що пов'язаний конкретними формами та методами адміністративної діяльності щодо реалізації повноважень державних службовців, спрямованих на захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

На сучасному етапі розвитку держави нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні визначається сукупністю норм права, що виявляються у формально визначених джерелах права, які відображають закономірності суспільного розвитку та спрямовані на упорядкування державної служби відповідно до сформованих політичних, соціально-економічних, культурно-історичних умов і міжнародно-правової практики організації взаємодії з інститутами громадянського суспільства за допомогою реалізації організаційних і правових норм.

Для розробки нормативно-правового регулювання суспільних відносин, що становлять сферу діяльності державних службовців, доцільно інтерпретувати цю сферу як систему, що має ієрархічну структуру, відображає вплив дії інститутів права на соціальні відносини, встановлює наступність у їхньому розвитку, визначає найбільш оптимальні способи, методи регулювання, зокрема підсистеми, що вирізняються за змістом складових їх суспільних відносин: публічно-правову та приватноправову.

У контексті адаптації національного законодавства до норм Європейського Союзу нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців визначається предметно-системними зв'язками норм адміністративного та інших галузей законодавства, що встановилися між суспільними відносинами, складовими предмета правового регулювання адміністративного права, взаємодією юридичних приписів й інститутів, які станов-

лять єдиний законодавчий комплекс захисту прав і свобод людини та громадянина.

Україна прагне до вступу в європейське співтовариство, що зумовлює необхідність адаптації норм вітчизняного законодавства до європейських стандартів, зокрема це стосується трудового законодавства, а також пов'язаного з ним законодавства про державну службу.

Реформування державної служби як висококваліфікованої та професійної діяльності уповноважених на виконання функцій держави осіб, зумовлює настання суттєвих змін в інституті державної служби, зокрема зміни стосуються порядку прийняття на державну службу, її проходження та припинення.

Система державного управління в Україні не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Україна займає низькі позиції у світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних з державним управлінням.

Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму (за 2015 рік) Україна посідає 130 місце (серед 144 країн) у категорії «ефективність уряду», 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115 місце в категорії «тягар державного регулювання». У рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» позиції України є дещо ліпшими – у загальному рейтингу в 2016 році Україна займає 83 місце. Значне покращення відбулося у сфері відкриття бізнесу – в цій категорії Україна піднялася з 70 місця у 2015 році до 30 місця у 2016 році [279, с. 172].

Україна підписавши, та ратифікувавши Угоду про асоціацію з ЄС у 2014 році, взяла курс на системне реформування національної економіки та державного управління. У 2015 році прийнято Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», в якій визначені основні вектори розвитку, а також першочергові кроки до досягнення мети: реформи системи національної безпеки та оборони, оновлення влади та антикорупційна реформа, судова, правоохоронної системи, податкова та інші [280, с. 253–254].

Потрібно наголосити на тому, що на виконання Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період

до 2017 року [251] розроблено та прийнято новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 [191], який бере до уваги всі основні напрями реалізації Стратегії щодо створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, встановлення та врегулювання статусу державного службовця, рівного доступу громадян до державної служби, використання прозорого механізму прийняття на державну службу та її проходження відповідно до європейських принципів демократичного врядування основні з яких виділяє Ю. Ю. Кізілов, а саме:

1. Гарантування політичної нейтральності державної служби шляхом розмежування політичних і адміністративних посад;

2. Політичну неупередженість державних службовців (ст. 10 Закону України «Про державну службу»);

3. Забезпечення рівного доступу громадян до державної служби, усунення корупційного механізму шляхом проведення виключно відкритого конкурсу на обіймання вакантних посад;

4. Запровадження персональної відповідальності державних службовців;

5. Формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців;

6. Удосконалення процедури проходження державної служби;

7. Підвищення ефективності професійного навчання державних службовців шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації, зокрема у сфері державного та регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу і планування кар'єри;

8. Установлення прозорої моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції державного органу;

9. Забезпечення прозорості, відкритості й підзвітності державних органів шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань з формування й реалізації державної політики у сфері державної служби [98, с. 30–34].

Законодавче визначення та закріплення інституту державної служби умовно можна поділити на три етапи:

I етап – являє собою прийняття першого, з моменту проголошення незалежності нашої держави, Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р., № 3723 [190], що започаткував нормативно-правове регулювання інституту державної служби так, як в колишньому СРСР зазначений інститут чітко нормативно закріплений не був, через панування ідеології та політики над правом, а юридичні відносини державної служби регулювало трудове законодавство.

Відповідно до ст. 1 цього закону державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [190]. Із визначеної дефініції державної служби можна зробити висновок, що державна служба включає в себе: трудову професійну діяльність осіб в органах державної влади та їх апараті, професійне виконання завдань і функцій держави службовцями, а також отримання заробітної плати за свою роботу з коштів державного бюджету.

У країнах із розвинутими демократичними системами зміцнення зв'язків державної служби з громадянами дає змогу:

- підвищувати якість демократії, надаючи можливість органам влади використати додаткові джерела інформації, перспективи та потенційні рішення для того, щоб вирішувати нагальні потреби державної політики за умов підвищення складності умов, взаємної пов'язаності напрямів державної політики і в умовах обмеженого часу;

- забезпечувати потреби інформаційного суспільства, підготуватися до прискороного та ширшого спілкування із громадянами та забезпечення свідомого управління;

- інтегрувати інформацію та пропозиції, які надходять від громадян, до процесу вироблення державних рішень для виправдання очікувань громадян на те, що їх голос буде почуто, а думки – взято до уваги;

- реагувати на потреби щодо вищого ступеня прозорості та відповідальності органів влади – одночасно із посиленням уваги з боку суспільства та засобів масової інформації до діяльності органів влади, підвищуються та систематизуються стандарти суспільного життя;

– осилювати довіру до органів влади з боку суспільства, відвернути поступову «ерозію» довіри до головних державних інституцій [162, с. 17–21].

Гармонічні відносини між державними службовцями та громадянами значною мірою залежать саме від виконавської діяльності державних службовців. Громадяни оцінюючи роботу в кожному конкретному випадку – конкретного службовця формують думку про загальний апарат держави та державну службу як таку. У взаємовідносинах із громадянами орган влади представлений не анонімними структурами, а людьми, які несуть окрім громадянської та моральної відповідальності ще й юридичну [65, с. 52].

М. Лахижа серед недоліків Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723 виділяє такі: 1) неспроможність державної служби забезпечувати ефективне виконання завдань щодо реалізації структурних реформ; 2) неякісне надання адміністративних послуг; 3) недостатній професійний рівень державних службовців для виконання масштабних завдань; 4) не престижність державної служби та невисокий статус державного службовця; 5) низька ефективність механізму запобігання виявам корупції; 6) відсутність прозорого механізму прийняття та просування по державній службі; 7) відсутність справедливої оцінки діяльності державних службовців та визначення професійних компетентностей [130, с. 45–46].

Варто погодитися із думкою В. Савицького, який вважає, що зазначений закон, започаткувавши інститут державної служби в Україні, не охоплював усієї сукупності відносин не лише в середовищі державної служби, але й відносин між державною службою і державою та суспільством [264, с. 151].

II етап – пов'язаним із прийняттям «другого» Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 4050 (мав набутти чинності з 01.01.2013 року) [192], який з погляду В. Савицького мав би «...якщо не зупинити «пробуксовування» державної машини, то хоча б мінімізувати його» [264, с. 151].

III етап характерний тим, що терміни введення Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 4050 переносилися тричі, але в дію введений так і не був та остаточно втратив чинність у зв'язку з прийняттям «третього» Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 [191], що вступив у дію 1 травня 2016 року.

Сучасне нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців охоплює Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889. Основними новелами Закону та його ключовими моментами є: виведення за межі сфери його дії політичних посад і посад патронатної служби, а також посад працівників, які виконують функції з обслуговування та допоміжні функції; політична неупередженість державних службовців; визначення повноваження керівника державної служби в державних органах; системна класифікація посад державної служби залежно від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності; єдині умови вступу на державну службу шляхом проведення відкритого конкурсу; створення комісії з питань вищого корпусу державної служби, уведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; уведення системи дисциплінарної відповідальності державних службовців із вичерпним переліком підстав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності та порядком накладення стягнень за дисциплінарні проступки; встановлення вичерпного переліку підстав припинення державної служби тощо.

Зокрема у ст. 5 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 «Правове регулювання державної служби» визначено, що, по-перше, правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; по-друге, відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням державної служби, регулюються цим Законом, якщо інше не передбачено законом; по-третє, дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом [191].

У цьому розділі вважаємо за необхідне загалом проаналізувати положення чинного нині Закону України «Про державну службу», а також порядок реалізації громадянами України права на державну службу.



В. Т. Савицький зауважує, що ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 значно ширше визначено: дефініцію поняття державної служби, наголошено на професійному характері державної служби, а також закріплено за державною службою ще дві важливі ознаки її сутності – це публічність та політичну неупередженість, завдяки чому зміст державної служби набуває довершеної повноти та підсилює її суспільну роль. Безпосередність покладення на державну службу виконання завдань і функцій держави в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 підсилено також шляхом оновлення мовної конструкції «щодо (виділення В. Т. Савицького) практичного виконання завдань і функцій держави» [264, с. 151].

Основою функціонування державної служби є персонал, людські ресурси. В останні десятиріччя термін «Людські ресурси», широко вживається в науці та практиці, замінюючи категорії «кадри», «трудові ресурси», що пов'язано з розвитком теорії людського капіталу. Людські ресурси – це працівники з певними знаннями, які можуть використовувати у трудовому процесі [16, с. 151].

Треба зауважити, що Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723 не містив дефініції «державний службовець», його можна було визначити лише із самого контексту визначення. Слушно зазначає В. Савицький, що чинний нині Закон України «Про державну службу» «поповнився другою за значенням дефініцією (після визначення державної служби) визначення поняття державного службовця» [264, с. 151]. Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [191].

Згідно з ч. 2 ст. 3 чинного нині Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, сфера дії його поширюється на державних службовців:

- «1) Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- 3) місцевих державних адміністрацій;
- 4) органів прокуратури;
- 5) органів військового управління;
- 6) закордонних дипломатичних установ України;
- 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону;
- 8) інших державних органів».

Потрібно наголосити на тому, що ч. 1 ст. 91 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 перелічує державних службовців, щодо яких передбачені особливі умови проходження державної служби, зокрема це голови місцевих державних адміністрацій та керівники апаратів (секретаріатів) п'ятнадцяти державних органів та їх груп (ч. 1 ст. 91) [191].

Закон також передбачає категорії державних службовців на яких сфера його дії не поширюється (ч. 3 ст. 3) це зокрема Президент України, 17 груп суб'єктів (див. Додаток 1).

У вислові відомого грецького філософа Геракліта: «Все тече і рухається, і нічого не перебуває» йдеться про ідею мінливості навколишнього світу. Власне ця мінливість сьогодні виявляється у законодавстві, а точніше в його змінах, що проявляються зокрема в реформуванні різних сфер життєдіяльності суспільства, зокрема це стосується й державної служби, як одного з основних напрямів діяльності органів державної влади.

Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах із перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи центральних органів державного управління. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права [279].

Голова Національного агентства з питань державної служби К. Ващенко зазначає, що: «Побудова професійної державної служби є однією з ключових реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Стратегією сталого розвитку «Україна 2020» та Програмою діяльності Кабінету Міністрів України. Саме від професійних державних службовців залежить спроможність реалізувати всі інші реальні зміни в країні та забезпечити демократичне управління» [260, с. 4].

Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 відповідає Принципам державного управління та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Ефективна реалізація зазначеного Закону є найбільшим викликом у наступний період. Необхідно запровадити системи реалізації Закону та забезпечити їх кадрами, які мають відповідний рівень компетентності. Основними складовими елементами реформи, що забезпечуватимуть зазначене, є:

- визначення посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в межах загальної системи оплати праці державних службовців (так звані «реформаторські кадри»);
- запровадження принципів державного управління в системі державної служби шляхом ефективною реалізації Закону України «Про державну службу»;
- фінансова стабільність реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників;
- оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління;
- утворення структурних підрозділів з управління персоналом або введення посади спеціаліста з питань персоналу в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами з координатією діяльності Нацдержслужбою;
- створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;
- реформа системи професійного навчання державних службовців, разом у частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

– посилення інституційної спроможності Нацдержслужби [279].

Проте О. Когут наголошує, що під час прийняття Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 не враховано низки важливих зауважень [102, с. 102], які зазначалися до положень його законопроекту Головним юридичним [26], а також Головним науково-експертним управліннями Верховної Ради України [27], представниками судової влади [28]. З огляду на зазначене, О. Константи́й слушно зауважує, що в процесі реалізації окремих норм цього Закону може виникнути ситуація незабезпечення досягнення ними задекларованої мети – створення умов для функціонування в Україні справді професійної, ефективної, неупередженої, орієнтованої на громадян державної служби [108, с. 228]. Ось чому актуальними залишаються питання вдосконалення нормативно-правового регулювання інституту державної служби.

Однією з новел Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 є вступ (преамбула) до Закону, оскільки в ній ідеться про принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної та орієнтованої на громадян державної служби. Потрібно звернути увагу, що новий Закон визначає перелік принципів державної служби, а також наводить тлумачення кожного з них, тоді як старий Закон містив лише їх загальний перелік. Так, згідно зі статтею зазначеного закону до принципів державної служби відносять:

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

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

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

4) принцип патріотизму – відданість та служіння Українському народові;

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

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

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

8) принцип політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

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

10) принцип стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [190].

Як вважає О. Когут «...пояснення принципів державної служби є безсумнівно позитивним моментом» [102, с. 103], адже як зазначає Р. Кондратьєв у своїй праці «Принципи права та їх роль у регулюванні суспільних відносин», «... роль та значення принципів права, що виражають тенденції і напрями правового регулювання, можуть бути правильно розкриті лише у нерозривному зв'язку з конкретними правовими нормами» [109, с. 11].

Основні проблеми державної служби в Україні пов'язані з недотриманням принципів прийняття на державну службу на основі здобутків, політичної нейтральності, відкритості та прозорості в роботі державних службовців, що супроводжується слабкою дисципліною, відповідальністю та незбалансованими процедурами. Не визначено єдині стандарти вступу на державну службу, зокрема процедури призначення на посади та просування по служ-

бі, права й обов'язки державних службовців. Здебільшого центральні органи виконавчої влади не застосовують сучасні засоби управління людськими ресурсами та навчання. Незбалансована система оплати праці призвела до нерівності у системі державного управління. Наслідком цього є значна плинність кадрів на державній службі та суб'єктивність у просуванні по службі. Державне управління в Україні також характеризується відсутністю гендерної рівності: в той час як 75% персоналу є жінками, на рівні прийняття рішень їх частка становить лише 13% (за даними Глобального звіту Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) із питань гендерної рівності в області державного управління, 2014 рік). В Україні співвідношення між жінками та чоловіками, що є законодавцями, старшими посадовими особами та менеджерами, становить від 38 до 62. Загалом Україна посідає 67 місце з 145 за Індексом гендерної рівності на 2015 рік (що означає втрату позицій порівняно з 2014 роком, коли вона посідала 56 місце з 142) [279].

Слушною є думка Р. Кондратьєва, який у своїй праці «Принципи права та їх роль у регулюванні суспільних відносин», «...роль і значення принципів права, що виражають тенденції і напрями правового регулювання, можуть бути правильно розкриті лише у нерозривному зв'язку з конкретними правовими нормами» [109, с. 11].

В. Савицький зазначає, що принципи державної служби зазнали певної трансформації, науковець наводить порівняльну характеристику принципів державної служби у порівнянні (див. Додаток 2) з не чинними нині Законами України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723, Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 4050, а також чинним Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889.

Одними з основних принципів проходження державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 є принципи верховенства права та законності, оскільки це є ті вихідні начала, відповідно до яких має будуватися «нова» державна служба, а також суть та зміст посадових обов'язків державного службовця.

Як слушно наголошує О. Когут «... у Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723 принцип верховенства навіть не згадувався, а принцип законності йшов «у парі» з принципом демократизму» [102, с. 103].

Отже, відповідно до п. ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 принцип верховенства права – це забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави [191].

Визначення принципу верховенства права містилось і в кодифікованих, і не в кодифікованих, але вперше його тлумачення визначено у ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства 2005 року [93]. Дещо схоже визначення зазначеного принципу визначалося й у ст. 8 Кримінально-процесуального кодексу України [123]. Варто зазначити й той факт, що визначення принципу верховенства права міститься й в Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 року № 580 [227]. Потрібно наголосити на тому, що в разі використання принципу верховенства права, як зазначається в указаних нормативно-правових актах треба враховувати практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

Необхідно визнати й той факт, що нині достеменного та чітко визначеного поняття принципу верховенства права в нормативно-правових актах нашої держави, а також в актах міжнародного законодавства немає. Це й передбачається у доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) щодо верховенства права у законодавчих положеннях і на державному, і на міжнародному рівнях. Варто наголосити на тому, що у п. 41 зазначеної доповіді передбачено такі його основні елементи, а саме:

- «...а. Законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права;
- b. Юридична визначеність;
- c. Заборона свавілля;
- d. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю;
- e. Дотримання прав людини;
- f. Заборона дискримінації та рівність перед законом.» [67].

Отже, зі змісту вказаних положень доповіді Європейської комісії за демократію через право щодо верховенства права необхідно зробити висновок про те, що «законність» є елементом верховенства права європейської практики.

«Законність», як окремий принцип здійснення державної служби відповідно до норм національного законодавства, а саме п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, це – забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави. З огляду на зазначене, О. Когут вважає правильною думку І. В. Бойка про те, що при реалізації державним службовцем своїх повноважень може виникнути конкуренція досліджуваних принципів [102, с. 128].

Наприклад, І. Бойко наводить рішення ЄСПЛ у справі Гарнага проти України. Суть справи полягала у тому, що відділ реєстрації актів цивільного стану Білоцерківського міського управління юстиції відмовив пані Гарназі у задоволенні заяви щодо зміни по батькові, посилаючись на затверджені Міністерством юстиції України Правила реєстрації актів цивільного стану в Україні, згідно з якими по батькові фізичної особи може бути змінено тільки у разі зміни її батьком свого власного імені. Розглядаючи справу, ЄСПЛ зробив висновок, що обмеження, накладені на зміну по батькові, не видаються належно та достатньою мірою мотивованим національним законодавством. Окрім того, державними органами не було видано жодного обґрунтування позбавлення заявниці її права приймати рішення з цього важливого аспекту її приватного та сімейного життя, і таке обґрунтування не встановлено жодним іншим способом. Відповідно Суд України зазначив, що у цій справі порушено ст. 8 Конвенції «Право на повагу до приватного та сімейного життя» [272].

Із зазначеного доцільно зробити висновок про те, що згідно з приписами вітчизняного законодавства фізична особа може змінити своє по батькові лише у разі, якщо її батько змінить своє ім'я. З іншого боку, ЄСПЛ вважає такі обмеження порушеннями прав, закріплених у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Виникає питання як необхідно діяти в такому випадку державному службовцю – враховувати вітчизняне законодавство, водночас порушуючи принцип верховенства права, або ж враховувати практику ЄСПЛ, порушуючи принцип законності?

І. В. Бойко зазначає, що «...для уникнення такої проблеми вибору підтримуємо думку про те, що з метою орієнтації державного



службовця на приписи, що закріплені в міжнародно-правових документах, та їх тлумачення в рішеннях ЄСПЛ, в Законі про державну службу повинно бути зазначено, що законність є складовою частиною принципу верховенства права» [17, с. 129].

О. Когут чітко обґрунтовує чому принцип політичної неупередженості потребує особливого тлумачення «...окремої уваги заслуговує принцип політичної неупередженості, за допомогою якого законодавець спробував відокремити державних службовців від політики. Так, відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків. Але у розділі II «Правовий статус державного службовця», як зазначає науковець, є окрема ст. 10, яка присвячена реалізації політичної неупередженості». На думку науковця «...такий підхід був би логічним, якби в одній статті давався б перелік усіх принципів, а потім в окремих статтях їх тлумачення. Так, як таке коротке тлумачення досліджуваного принципу є у статті 4, то більш доцільно було б тут вжити назву «принцип політичної нейтральності», а вже у розділі щодо правового статусу державного службовця закріпити (як це і зроблено) вимогу політичної неупередженості шляхом визначення відповідних обмежень політичних прав державних службовців» [102, с. 105].

В основі формування адміністративно-правового статусу державного службовця є права та обов'язки такого службовця.

У ст. 8 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 визначаються та встановлюються обов'язки державних службовців, а саме: дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; з повагою ставитися до державних символів України; обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби тощо.

Також варто вказати й те, що державні службовці виконують також й інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні

підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах [191].

Водночас у ст. 7 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 визначено більш розширене коло прав державних службовців, у відношенні до не чинного Закону від 16.12.1993 року № 3723, зокрема право на: професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; участь у діяльності об'єднань громадян, окрім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом тощо.

Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 передбачає те, що державні службовці також реалізують інші права, які визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах [191].

Проходження державної служби є одним із найважливіших елементів інституту державної служби. Однак розумінню науковцями його сутності й змістовного наповнення притаманні відмінні підходи. Д. Бахрах стверджує, що проходження державної служби – це «динаміка службового статусу особи, яка обіймає державну посаду, тобто процес перебування на посаді, її службова кар'єра» [11, с. 25].

Б. Габрічідзе та А. Чернявський висловлюють подібні міркування: «проходження державної служби – це процес практичного служіння державі та суспільству особи, призначеної на державну посаду державної служби, виконання відповідного виду управлінської або іншої державно-службової діяльності» [34, с. 22–23].

О. Продаєвич вважає, що проходження служби є тривалим процесом, який починається з моменту заміщення особою державної посади, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки та атестації державних службовців, та завершується припиненням державно-службових відносин [189, с. 14]. Варто наголосити на тому, що такий погляд має право на існування, оскільки проходження служби починається з моменту зарахування особи на цю службу.

У визначенні правового статусу державного службовця важливими є роль і місце його посади в структурі державного органу. Законом визначено повністю нова класифікація посад державної служби та державних службовців. Службова кар'єра державного

службовця, що формується законодавцем із трьох категорій: «А», «Б», «В» та передбачає дев'ять рангів, що можуть присвоюватися державним службовцям кожні три роки (проте присвоєння рангу залежить від результатів діяльності службовця), вимог до кожної з посад, а також відкритої процедури проведення конкурсу на заміщення вакантної посади в органах державної влади.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» від 20.04.2016 р. № 306 [236] визначає механізм присвоєння державним службовцям рангів під час прийняття на державну службу та її проходження. Наприклад, особі, яка має військове звання, дипломатичний ранг чи інше спеціальне звання та призначається на посаду державного службовця, присвоюється ранг відповідно до співвідношення між рангами державних службовців і військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями.

У разі призначення посадової особи органу місцевого самоврядування на посаду державного службовця, на якій може бути присвоєно нижчий ранг, особі присвоюється такий ранг державного службовця, який вона мала відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Співвідношення між рангами державних службовців та рангами посадових осіб місцевого самоврядування визначається з урахуванням категорії посад державної служби та посад в органах місцевого самоврядування [236].

З метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби, відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, який затверджується Кабінетом Міністрів України [216].

О. Тищенко, Т. Королюк зазначають, що «...конкурсна процедура передбачає визначення вимог конкурсу, складу та повноважень конкурсної комісії, порядку прийняття та розгляду документів для участі у конкурсі, проведення тестування, співбесіди та оцінювання кандидатів. Однак, не зважаючи на визначену в законодавстві процедуру, як показує практика, на сьогодні в окремих випадках спостерігається формалізація та нехтуван-

ня принципами конкурсного відбору персоналу в державні органи. Проте настає проблема забезпечення дотримання посадовими особами державної служби норм чинного законодавства, зважаючи на те, що безкарність породжує протиправність і безвідповідальність» [285, с. 351].

Доцільно наголосити, що діючий Закон передбачає ще кілька новел, однією з яких є така, яка полягає у використанні нового терміна для державної служби, це «вищий корпус державної служби», а також віднесення до переліку посад вищого корпусу державної служби нових посад – державний секретар Кабінету Міністрів України, заступник державного секретаря Кабінету Міністрів України, держаний секретар міністерства.

Зокрема згідно зі ст. 6 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 встановлюються такі категорії посад державної служби:

1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади: Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників; керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; голів місцевих державних адміністрацій; керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

2) категорія «Б» – посади: керівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України та їх заступників; керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; заступників голів місцевих державних адміністрацій; керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; заступників керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б» [191].

Недоліком п. 3 ст. 6 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 є те, що законодавцем чітко не визначено категорій посад державної служби, що належать до категорії «В».

Проте з погляду В. Савицького, до категорії «В» потрібно віднести до посад «інші категорії посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б»» такі види посад:

1) посади державної служби Секретаріату Кабінету Міністрів України (крім посад категорій «А» і «Б»);

2) посади державної служби міністерств України (крім посад категорій «А» і «Б»);

3) посади державної служби інших центральних органів виконавчої влади (крім посад категорій «А» і «Б»);

4) посади державної служби інших державних органів (окрім посад категорій «А» і «Б»);

5) посади державної служби територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів (окрім посад категорії «Б»);

6) посади державної служби апарату Конституційного суду України (крім посад категорії «А»);

7) посади державної служби Верховного Суду України (крім посад категорії «А»);

8) посади державної служби апаратів вищих спеціалізованих судів України (крім посад категорії «А»);

9) посади державної служби місцевих державних адміністрацій (крім посад категорій «А» і «Б»);

10) посади державної служби інших державних органів юрисдикція яких поширюється на всю територію України (окрім посад категорій «А» і «Б»);

11) посади державної служби апаратів апеляційних судів (окрім посад категорії «Б»);

12) посади державної служби апаратів місцевих судів (окрім посад категорії «Б»);

13) посади державних апаратів судів (окрім посад категорії «Б») [264, с. 157].

Вимоги щодо професійної компетентності претендентів стосовно вступу на державну службу в Україні (за О. Тищенко та Т. Корольок на основі чинного нині Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889) [285, с. 352] (див. табл. 1).

Таблиця 1.1

Категорія державних службовців	Вимоги	
	загальні	спеціальні
«А»	<ul style="list-style-type: none"> <li>– загальний стаж роботи не менше 7 років;</li> <li>– досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування чи у відповідній сфері не менш як 3 роки;</li> <li>– вільне володіння державною мовою;</li> <li>– володіння іноземною мовою, яка є однією із офіційних мов Ради Європи.</li> </ul>	– претенденти повинні відповідати типовим вимогам (включаючи спеціальні), затвердженим Кабінетом Міністрів України.
«Б»	<ul style="list-style-type: none"> <li>– досвід на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, на керівних посадах підприємств, установ не менше 1–2 (залежно від державного органу) років;</li> <li>– вільне володіння державною мовою.</li> </ul>	– вимоги визначаються суб'єктом призначення на посаду з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому Нацдержпослуг.
«В»	<ul style="list-style-type: none"> <li>– наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра;</li> <li>– вільне володіння державною мовою.</li> </ul>	

Створення в Україні стабільної, політично незалежної, професійної державної служби, спроможної ефективно працювати, неможливе без відповідної підготовки і високого професіоналізму державних службовців. Значення їх професіоналізму особливо зростає в періоди радикальних суспільних трансформацій, реформування системи державного управління. Державна служба, зазначається в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, є головним елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. З огляду на це, актуальним є вдосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів державної служби України [225].

Підґрунтям сучасної кар'єри державного службовця з погляду В. Олуйко та Р. Примуш повинне стати його намагання досягти положення, яке дозволило б йому найбільш повно та вільно досягти своєї мети, задовольняти бажання та потреби. Це може бути прагнення до самореалізації, самовдосконалення, лідерства, визнання, високого рівня матеріальних статків, отримання цікавої роботи, впевненість у майбутньому тощо. Рух до мети пов'язаний з ефективним освоєнням середовища життєдіяльності, яке може підтримувати кар'єрну активність. Стратегія кар'єрного зростання передбачає діяльність службовця спрямовану на оптимальне використання своїх сильних сторін та послаблення слабких сторін, які стримують розвиток кар'єри. Такий підхід до кар'єрної стратегії вказує на те, що основна мета службовця полягає в постійному кар'єрному зростанні, яке ґрунтується на самовизначенні державного службовця та професійному розвитку [159, с. 358].

Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889 підвищення рівня професійної компетентності державних службовців регулюється ст. 48. Державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, зокрема за кордоном [191].

Проте варто розрізняти такі поняття як «підвищення рівня професійної компетентності» та «підвищення кваліфікації». Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки (відповідно до чинного закону «Про державну службу» – не рідше одного разу на п'ять років).

Відповідно до Закону, необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за

результатами оцінювання службової діяльності. Керівник державної служби забезпечує професійне навчання державних службовців, вперше призначених на посаду державної служби, протягом року з дня їхнього призначення. З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном. На строк професійного навчання та стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата [166].

Постійне удосконалення своїх знань та професійних навиків державним службовцем є запорукою результативності в роботі та досягнення успіху в кар'єрному зрості.

Треба наголосити, що для того, щоб державний службовець відповідав загальним і спеціальним вимогам (про які зазначалося) за займаною ним посадою. Держава зобов'язана забезпечити достатній рівень оплати праці, тобто такий рівень, який би надав «реальну та справедливую» можливість існування державного службовця, а також членів його сім'ї.

Відповідно до ст. 50 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи [191].

Потрібно погодитись із думкою М. Вегери, який зазначає: «...Розміри виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави, – проте повинні забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, хоча в названій статті Основного Закону й не закріплюється, що держава його гарантує. Завдання ж держави, яка проголосила себе соціальною, полягає в тому, щоб створити такі умови для людини, аби вона могла своєю працею забезпечити гідну матеріальну базу життєдіяльності для себе і своєї сім'ї. Незважаючи на те, що кожен має піклуватися про власний добробут особисто, держава зобов'язана створювати відповідні умови, щоб людина мала реальну змогу забезпечити себе і свою сім'ю. Забезпечення людини такою можливістю – одне з головних зобов'язань соціальної держави» [23, с. 139].



Заробітна плата державного службовця відповідно до ст. 50 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 складається з:

- 1) посадового окладу;
- 2) надбавки за вислугу років;
- 3) надбавки за ранг державного службовця;
- 4) виплати за додаткове навантаження, з огляду на виконання обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50% посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця;
- 5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою;
- 6) премії (у разі встановлення).

Варто зауважити й те, що за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень:

- 1) оголошення подяки;
- 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом;
- 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);
- 5) представлення до відзначення державними нагородами (ст. 53) [191].

З метою упорядкування умов оплати праці працівників державних органів Кабінет Міністрів України Постановою «Питання оплати праці державних службовців» від 18.01.2017 р. № 15 затвердив: схему посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2017 році; розмір надбавок до посадових окладів за ранги державних службовців; перелік посад державної служби, що прирівнюються до відповідних груп оплати праці; умови оплати праці працівників патронатних служб у державних органах; умови оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, і працівників Управління адміністративних будинків Господарсько-фінансового департаменту Секре-

таріату Кабінету Міністрів України, Управління адміністративними будинками Державного управління справами, Управління адміністративними будинками Управління справами Апарату Верховної Ради України; порядок преміювання державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям [234].

Задля налагодження процесу проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи важливе значення має її нормативно-правове регулювання. З метою реалізації чинного нині Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 [191] (див. Додаток № 3):

1. Затверджено Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби [215];

2. Передбачено цілком новий порядок проведення конкурсу на обіймання посад державної служби [216];

3. Обчислення стажу державної служби [217];

4. Надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток [218];

5. Відкликання державного службовця зі щорічної відпустки [219];

6. Відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням зі щорічної основної або додаткової відпустки [220];

7. Чітко встановлено порядок присвоєння рангів державних службовців і співвідношення між рангами державних службовців та рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями [236];

8. Урегульовано питання щодо оплати праці працівників державних органів тощо [234].

Потрібно погодитися з думкою А. Горзова та О. Долгого, які зазначають, що «ефективність діяльності державних органів, реалізації ними своїх функцій, а зрештою, стан справ у державі, рівень дотримання прав і свобод людини і громадянина, якості життя людей в цілому залежить і від кадрового складу державних органів, тобто від осіб, на яких безпосередньо покладається виконання функцій держави, а також від правил, яких вони дотримуються або не дотримуються в межах наявного правового

поля. Важливим засобом забезпечення ефективної роботи державних органів є дисципліна праці державних службовців, яка визначається нормами не лише адміністративного, але й трудового права» [42, с. 48–49].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, службова дисципліна – це неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку.

Дисциплінарній та матеріальній відповідальності державних службовців Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 присвячено розділ VIII в якому визначається: порядок забезпечення службової дисципліни, обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни, обов'язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни, підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності тощо. Проте ст. 65 визначає підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця, це зокрема: «вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення» [191].

Проте законодавцем визначено й власне види дисциплінарних проступків (див. Додаток 5) за вчинення яких державного службовця може бути притягнуто до відповідальності, це зокрема:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (зокрема відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення.

Варто наголосити, що ще однією з новел чинного Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, а це зокрема ст.ст. 14–16, що регулюють питання діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, та ст. 69 – дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ. Варто зауважити, що відповідно до п. 29 Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби (затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 243) [215] з метою забезпечення виконання Комісією своїх повноважень щодо здійснення дисциплінарного провадження для визначення ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступка, вчиненого державними службовцями, які займають посади категорії «А», утворюється комітет з дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», який є робочим органом Комісії.

А. Горзов та О. Долгий вдало узагальнюють, що « з одного боку, державна служба передбачає публічність особи і необхідність доведення до населення інформації щодо діяльності державних службовців, а з іншого – певна інформація є, по суті, внутрішньою, службовою, а не публічною. Цілком імовірно, що доведення до громадськості інформації щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців сприяло би як підвищенню дисципліни відповідних службовців, так і зростанню довіри населення до влади в цілому (що на сьогодні є актуальним питанням, без перебільшення – питанням державного значення) в напрямках євроінтеграційної розбудови України. Водночас не можна допустити, щоб на підставі виключно публічних інтересів порушувалися права та законні інтереси (щодо охорони честі, гідності, ділової репутації) самих державних службовців, адже це може мати негативні наслідки – від зниження мотивації і до падіння престижності державної служби в країні».

Проте законодавчі новели не лише доволі детально врегулювали сферу дисциплінарної відповідальності державних службовців, разом й найвищої категорії, але й окреслили формування додаткових організаційно-структурних одиниць, покликаних підвищити ефективність, прозорість процесів, що пов'язані з притягненням до дисциплінарної відповідальності (Комісія з питань вищого корпусу державної служби, дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ, комітет з дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А») [42, с. 52].

Проте рішення щодо накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії «А» до суду, а категорій «Б» і «В» – до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду [191].

Окрім зазначеного, ухвалений Верховною Радою України Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, закріплюючи головні положення щодо правового становища державних службовців, розкриває зміст норм про матеріальну (майнову) відповідальність державних службовців. Зазначений Закон передбачає окремий розділ про матеріальну відповідальність державних службовців (Розділ 8, Глава 3).

По-перше, матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. Водночас держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) в розмірі та порядку, визначених законом, до: 1) державного службовця, який заподіяв шкоду; 2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу, з огляду на оплату часу вимушеного прогулу або часу виконання нижче оплачуваної роботи.

По-друге, у разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

По-третє, державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. Проте законодавцем чітко визначено, що якщо шкода заподіяна кількома державними службовцями то кожен несе відповідальність у розмірі пропорційному ступеню вини.

По-четверте, під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, з огляду на які повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

По-п'яте, для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі.

По-шосте, пропозиція може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги,

але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди. Проте законодавцем чітко визначено, що державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про відшкодування шкоди в письмовій формі протягом двох тижнів із дня отримання пропозиції.

По-сьоме, у разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Теоретико-правовий аналіз законодавчих новел, як гадає В. Костюк дає змогу зазначити, що: 1) матеріальна відповідальність державних службовців є специфічним видом матеріальної відповідальності; 2) законодавець не вирішив питання щодо застосування до матеріальної відповідальності державних службовців положень актів трудового законодавства; 3) законодавець не вирішив питання щодо обсягу можливих відшкодувань державними службовцями (чи включається пряма дійсна шкода, чи відшкодуванню підлягають зокрема неодержані прибутки); 4) законодавець чітко не вирішив питання щодо оскарження рішень про притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності. Також на думку науковця, ураховуючи новітній процес кодифікації трудового законодавства, стан доопрацювання ухваленого у першому читанні 05.11.2015 р. проекту Трудового кодексу, доцільно було б у ньому закріпити принципові положення щодо матеріальної відповідальності працівників, заразом посадових осіб, її видів, з урахуванням міжнародних та європейських стандартів [115, с. 47].

Як наголошувалося, вступаючи на державну службу, між громадянином та державою (органом державної влади) у якому він працюватиме, виникають правовідносини (державно-службові відносини), які за своєю сутністю є різновидом правовідносин, врегульованих нормами права.

Проте як зазначає Д. Кулик «специфіка такого виду відносин полягає у тому, що вони регулюються нормами як трудового, так і адміністративного права. Адже, з одного боку, служба в органі влади – це один із видів зайнятості, трудової діяльності особи, в процесі якої вона виконує відповідні посадові функції та обов'язки, й отримує за це певну заробітну плату. Тож вимоги норм трудового

права розповсюджуються і на державно-службові відносини. Разом із тим, з іншого – державна служба має публічний характер, а публічні відносини регулюються нормами адміністративної галузі права. Саме тому адміністративно-правовим нормам на думку науковця, належить пріоритетна роль у врегулюванні відносин, пов'язаних із прийняттям, проходженням та припиненням осіб на державну службу» [125, с. 71].

Відповідно до ст. 83 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 підставами припинення державної служби є: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження (ст. 84 цього Закону); 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби (ст. 85 цього Закону); 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (ст. 86 цього Закону); 4) за ініціативою суб'єкта призначення (ст. 87 цього Закону); 5) у разі настання обставин, що виникли незалежно від волі сторін (ст. 88 цього Закону); 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби, з огляду на зміну її суттєвих умов (ст. 43 цього Закону); 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [191].

Проте варто наголосити на тому, що державному службовцю передбачено виплату вихідної допомоги в розмірі середньомісячної заробітної плати в разі звільнення з державної служби на підставі п.п. 6 та 7 ч. 1 ст. 83: у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її суттєвих умов (ст. 43 цього Закону); у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом. Також передбачено, що зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах і безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

Підписання Угоди про асоціацію є важливим стимулом не тільки для сучасних політичних сил, а й наукового співтовариства у справі реформування інституту державної служби в Україні, з метою забезпечення принципу належного врядування.

Отже, важливість та необхідність прийняття Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, який



є наслідком появи цілком нової державної служби, яка побудована на якісному європейському адміністративному досвіді, а також на принципах: професіоналізму, політичної неупередженості, відповідальності, ефективності тощо, що, своєю чергою, забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади.

Проте правове регулювання проходження державної служби постійно оновлюється. З метою розвитку інституту державної служби загалом та в контексті її проходження, за час існування незалежної України створено великомасштабну нормативну базу, до якої входить понад тисячу нормативно-правових актів, але це не означає, що сучасний стан розвитку законодавства України про державну службу є завершеним, на наш погляд навпаки, є необхідність, навіть потреба у постійному оновленні нормативно-правової бази та прискорення розвитку законодавчих засад проходження державної служби, та їх правової відповідності чинному нині Закону України «Про державну службу».

### **13. Пріоритетні напрями кадрової політики та сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки державних службовців**

Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців у контексті політики реформування набуває виняткову актуальність сьогодні, на етапі системних трансформацій, що відбуваються в усіх сферах державного і суспільного життя України.

Нині є актуальним зміщення акцентів із нарощування загальних обсягів теоретичного дослідження різних аспектів державної служби на вирішення практично значущих професійних проблем службової діяльності. Водночас потребують уваги державний механізм управління професійною підготовкою, сучасний комплекс взаємодіючих інститутів публічного і приватного права, що охоплює, крім адміністративного права, окремі інститути цивільного права, низку норм трудового, сімейного й інших галузей права.

Дослідження сутності та змісту регулювання професійної підготовки сприяє інтеграції публічних і приватноправових засад діяльності в гуманітарний правовий простір шляхом розши-

рення комунікаційної сфери адміністративного права. Професійне навчання сприяє інноваційному вирішенню проблем службової діяльності, проблем, що виникають між службами та службовцями, державою, службовцями та громадянами.

Реформування державної служби безперервний процес, в якому експериментально напрацьовується безліч засобів і способів, що роблять професійну підготовку доволі ефективною та перспективною. Відтак, аналізуючи багаторічний досвід, не треба відкидати те позитивне, що склалося в історії реформування службової діяльності. Зокрема вважати, що колись набуті, а нині відкинуті, напрацювання повністю будуть компенсовані новою практикою, наприклад, виведенням державної служби зі сфери дії трудового права тощо.

На це потрібно зважати під час обговорення проблеми підвищення ролі публічного та приватного права у виробленні концептуальних підходів до реформування професійної підготовки, її адміністративно-правового забезпечення в нових умовах. Фактично ця проблема вирішується у взаємозв'язку з удосконаленням законодавства про державну службу, що визначає та виражає основу реформування діяльності службовців.

Особливе місце в цьому процесі належить змінам у навчальних програмах, щодо підвищення антикорупційної активності учасників регульованих службових правовідносин і професійно-етичних основ державної служби.

Розкриттю сутності, актуальності удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної підготовки сприяє низка концептуальних положень: максимальний розвиток ініціативи, професійних навичок, здібностей і умінь реалізувати свій потенціал до нової політичної ситуації; заохочення досягнень і особистого вкладу службовця; створення гарантій для творчого зростання, захисту прав та гідності як учасника профілактики та протидії корупції. Соціальна справедливість і солідарність відтак є неодмінними передумовами суспільного консенсусу, якому підпорядкована діяльність державних службовців.

Водночас аналіз сучасної державно-службової діяльності свідчить про безліч питань, вирішення яких ймовірно у межах, завданнях забезпечення оптимального поєднання стабільності та динаміки кадрових процесів, а загалом у контексті реформування інституту професійної державно-службової діяльності. Склад

елементів цього інституту знаходиться на стадії вдосконалення і не досяг оптимального рівня. Недостатня привабливість роботи на державній службі та відсутність необхідних стимулів професійного зростання є серйозними перешкодами для здійснення на практиці професійної підготовки, сприяння прогресу щодо принципів, форм і методів роботи кадрів нового покоління.

Невиправдане збільшення чисельності службовців, безперервні кадрові перетворення свідчать про відсутність науково вивіреної методології аналізу професійно-діяльнісних процесів, зокрема на основі Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. і принципів стратегічного планування (англ. *Strategic Planning*). Відповідно, відсутнє комплексне нормативно управлінське моделювання оптимального адміністративно-правового регулювання професійної підготовки.

Темпи оновлення інститутів, інструкцій, методик, програм підготовки кадрів не повною мірою відповідають саме таким вимогам.

Окремі технології правозастосування у межах прийнятих нормативних правових актів щодо професійної підготовки застаріли і невідповідні новим концептуальним підходам. Тому потрібне удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної підготовки на основі інноваційної доктрини, пов'язаної з формуванням високопрофесійного, компетентного й ефективного складу кадрів європейської держави. Професійна підготовка повинна передбачати створення нових юридичних інструментів, конструкцій і механізмів, що відповідали б політиці реформування; еволюцію повноважень службовців; взаємодію інститутів громадянського суспільства, публічної служби та її службовців; розробку ефективної системи показників результативності професійної діяльності.

За сучасних умов можна стверджувати, що в Україні створена й повсякчас удосконалюється система професійного навчання державних службовців. Про це, зокрема, свідчать запровадження освітньої галузі «Державне управління», а також освітньо-професійні програми підготовки кадрів зі спеціальностей «Державне управління» і «Державна служба». Стратегія реформування державної служби в Україні передбачає реалізацію сучасної філософії освіти, яка полягає у поетапному запровадженню нових освітніх інноваційних технологій, ефективних підходів.

Проблематика професіоналізму та компетентності державних службовців широко відображена у працях українських науковців: В. Авер'янова, В. Кременя, В. Андрущенко, В. Атаманчука, В. Бебика, Б. Гаєвського, М. Головатого, В. Князева, Б. Кравченка, В. Лугового, В. Лебединського, С. Майбороди, П. Надолішнього, С. Калашнікова, Н. Нижник, І. Надольного, М. Пірена, В. Ребкала, В. Скуратівського, В. Троня й ін. Попри чималий обсяг наукових досліджень, присвячених вивченню питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, в юридичній літературі дотепер нема одностайності з цього приводу. Відтак це, на часі ґрунтовне та системне дослідження найважливіших кадрових проблем професіоналізації державних службовців, адміністративно-правових механізмів її реалізації, аналітичне узагальнення правовою наукою та іншими галузями теоретичного та емпіричного матеріалу, вивчення міжнародного досвіду.

Загалом задля з'ясування основних пріоритетних напрямів кадрової політики та сучасних підходів до вирішення питань професійної підготовки державних службовців потрібно дослідити етимологію терміна «компетентність». В. Олуйко, розглядаючи компетентність державних службовців, визначає її як ступінь професійного досвіду, властивий кадрам управління у межах конкретної посади [158, с. 208].

Виходячи з позиції В. Олуйка Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, а саме ч. 1 п. 5 ст. 2 визначає, що професійна компетентність – це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [191].

Як гадає О. Оболенський, компетентність державного службовця – це певний рівень його інтелектуального, психологічного та функціонального стану, який відображає конкретні сфери професійної діяльності [54, с. 27].

І. Нинюк визначає поняття «професіоналізм державних службовців» як якісно-ціннісний комплекс поєднання ґрунтовних різносторонніх знань, умінь, професійних управлінських навиків, практичного досвіду, загальнолюдської культури [150, с. 17].

Аналіз наукових розвідок учених дає змогу зробити висновок, що професіоналізм державних службовців – це здатність державного службовця використовувати власні знання, уміння та навички у певній сфері діяльності, визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найефективніші шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах, визначених законодавством.

Безсумнівно, успіх адміністративної реформи залежить від професіоналізму державних службовців та ефективності усіх ланок державного апарата. Свого часу мислитель Демокрит зазначав, що державні справи є найважливішими, а тому висловлював застереження стосовно недопущення до керування тих, хто не має відповідних знань, не володіє відповідними якостями й не знає справи [135]. Сократівський ідеал адміністрування полягав у правлінні знаючих, тобто ґрунтувався на принципі компетентності в державному управлінні [136]. Міркування цих учених є вкрай актуальними і сьогодні, оскільки державні службовці мають працювати задля становлення державності в Україні, захищати законні права її громадян.

Надважливим питанням для керівництва держави нині постає формування високопрофесійного кадрового корпусу державних службовців, здатних реалізовувати національні завдання. Ґрунтовну науково-теоретичну основу для дослідження кадрової політики та професіоналізації державних службовців становлять напрацювання, наукові розвідки вчених-юристів: В. Авер'янова, О. Андрійко, С. Алексєєва, Г. Атаманчука, А. Альохіна, О. Бандурки, Д. Бахраха, Л. Білої, К. Бельського, І. Голосніченка, В. Горшеньова, І. Данильєва, Є. Додіна, С. Дубенко, М. Іншина, Д. Калаянова, Р. Калюжного, С. Ківалова, З. Кісіль, Л. Ковалюка, В. Коваленка, В. Колпакова, В. Кравця, О. Крупчана, Б. Лазарева, В. Малиновського, В. Манохіна, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, О. Петришина, В. Попова, О. Рябченко, О. Синявської, Ю. Старілова, С. Студенікіна, Ю. Шемшученко, Л. Явича, О. Якуби, М. Якимчука й ін. Відтак ґрунтовний аналіз праць вітчизняних і зарубіжних учених, нормативно-правових актів, присвячених проблемним питанням кадрової політики та професіоналізації державних службовців, передусім сприятиме виробленню пропозицій щодо вдосконалення стратегії державної кадрової політики та пріоритетних шляхів її розвитку.

Вивчення наукового доробку учених дає підстави стверджувати, що з-поміж науковців триває дискусія щодо сутності та складових елементів кадрової політики. Зокрема Г. Щокін вважає, що кадрова політика має регулювати функціонування діючих у суспільстві соціальних механізмів відбору, тестування й оптимального розподілу людських ресурсів, спрямованих на формування організаційної, господарської і культурної еліти, яка найбільше відповідає меті соціального розвитку [301, с. 18]. Цю думку поділяє й Е. Охотський, який під кадровою політикою розуміє систему теоретичних знань, ідей, поглядів, принципів, відносин і організаційно-практичних заходів державних органів, спрямованих на встановлення цілей, завдань, характеру цієї політики, визначення форм і методів кадрової роботи, вимог до державних службовців за конкретно-історичних умов розвитку держави [167, с. 429].

У межах реалізації Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [247] цілком слушною є позиція С. Дубенка, який, розмірковуючи над метою, основними цілями, першочерговими завданнями, вважає, що «державна кадрова політика це діяльність держави щодо формування, розвитку і використання державних управлінських кадрів, зокрема державної служби» [62, с. 83–84].

З огляду на те, що держава є суб'єктом кадрової політики, Ю. Розенбаум зазначає, що державна кадрова політика – одна із галузей загальної політики, що забезпечує реалізацію у суспільстві політики держави, вплив на розвиток шляхом його керівництва й управління на основі формування кадрового забезпечення державних органів та організацій [261, с. 23].

Реалізація вимог адміністративної реформи в Україні, динамічний євроінтеграційний поступ вимагає переосмислення й зміни парадигми державної кадрової політики. Вироблення сучасних інноваційних підходів до підготовки, перепідготовки державних службовців сприятиме становленню високопрофесійного кадрового потенціалу й зміцненню його корпоративного іміджу. Слушною і надактуальною є позиція А. Ноздрачова, який вважає, що кадрова політика як соціальне явище із багаторівневою структурою значно ширша за змістом, аніж державна кадрова політика [153, с. 3].

З огляду на те, що кадрова політика передбачає перспективне планування кадрового резерву, визначення потреби персоналу різних структурних підрозділів, слушною у цьому аспекті є позиція І. Єліної, відповідно до якої кадрова політика – визначення потреби у кадрах; залучення кадрів; використання кадрів; розвиток кадрів; створення банків кадрів; звільнення кадрів; збереження кадрів та стимулювання праці [156, с. 87].

Більш ширший, деонтологічний зміст у дефініцію кадрової політики закладає Н. Нижник, розуміючи її як систему офіційно визначених цілей, завдань, пріоритетів і принципів [149, с. 44].

Нині, як вважає вчена, перед усіма суб'єктами кадрової політики постає низка організаційно-правових та адміністративно-правових завдань у сфері поліпшення соціального та матеріального забезпечення державних службовців.

Аналогічною є й позиція М. Свіріної, яка зазначає, що «...існує низка проблем, що пов'язані із поліпшенням матеріального і соціального забезпеченням, професійною підготовкою» [263, с. 42].

Нині необхідним є вирішення низки завдань, спрямованих на формування високопрофесійного кадрового корпусу державних службовців, покликаних на належному професійному рівні виконувати свої професійні функції. Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, яким схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки, задекларовано сучасний підхід до реалізації кадрової політики в Україні, що передбачає удосконалення усіх етапів процесу професіоналізації державних службовців, комплектування посад лише висококваліфікованими кадрами [247].

Аналіз наукових розвідок учених та Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки дає підстави зробити висновок, що досягнення мети державної кадрової політики ймовірно лише за умови реалізації завдань, зокрема:

- упорядкування нормативно-правової бази проходження державної служби відповідно до європейських стандартів;
- стратегічного планування у потребі в кадрах;
- застосування інноваційних підходів до добору і розстановки персоналу державних службовців;
- забезпечення якості професіоналізації державних службовців;

- формування дієвого зовнішнього, внутрішнього резервів на заміщення вакантних посад державних службовців;
- імплементації позитивного зарубіжного досвіду професіоналізації державних службовців;
- створення висококваліфікованого кадрового корпусу.

Більшість науковців схиляється до думки, що у сучасній правовій системі вкрай необхідною є адаптація чинного законодавства, яке регулює алгоритм проходження державної служби, до законодавства Європейського Союзу. Як засвідчує практика, на жаль, наявне чинне законодавство у цій сфері не повністю відповідає потребам сьогодення, рівню демократизації громадянського суспільства щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Це підтверджує й те, що наявні прогалини у законодавстві все більше спричиняють політичний вплив на професійну діяльність державних службовців, що призводить до дестабілізації та нівелювання престижу державної служби.

Соціологічні дослідження дають підстави стверджувати, що рівень правового регулювання проходження державної служби, соціальної захищеності, матеріального забезпечення державних службовців, регламентованого алгоритму адміністративних процедур аж ніяк не є належними. Це, своєю чергою, призводить до занепаду професійного осередку та відтоку висококваліфікованих кадрів.

Слушною є думка О. Лазор та О. Лазора про те, що «...недостатня відкритість та прозорість діяльності державних службовців, відсутність дієвого контролю за їх діяльністю посилює недовіру до органів державної влади, створює додаткові можливості для зловживань і корупції» [128, с. 148]. Усі ці дії призводять до зниження ефективності державної служби, певної дестабілізації у суспільстві.

Відтак з метою з'ясування таких надважливих питань прийнято Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні (надалі – Концепція), спрямовану на системне правове вирішення проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду [226].

Реалізація основних засад удосконалення правового регулювання державної служби, задекларованих у Концепції, сприятиме вирішенню домінантних проблем у сфері державної служби.



Відтак наведемо коротку характеристику нормативно-правових актів України щодо правової основи підвищення кваліфікації державних службовців:

- відповідно до ст. 48 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки [191]. Варто наголосити, що не чинний нині Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 № 3723 містив положення, що державні службовці підвищують свою кваліфікацію не рідше одного разу на п'ять років [190];

- Указом Президента України затверджені Програми кадрового забезпечення державної служби та роботи з керівниками державних підприємств, установ та організацій та покладено їх виконання на центральний орган виконавчої з питань державної служби [197].

Відповідно, навчання ґрунтується на освітньо-професійних програмах підготовки та перепідготовки, а також на професійних програмах підвищення кваліфікації державних службовців як першій складовій системи [199].

Оцінка службової діяльності державного службовця передбачає визначення його відповідності кваліфікаційним вимогам на займаній посаді, участь у вирішенні поставлених перед відповідним державним органом (підрозділом) завдань, складності й результативності виконаної ним роботи. Водночас мають ураховуватися професійні знання державного службовця, його досвід. Без цього неможливе професійне вдосконалення державних службовців, оскільки планування кар'єрного розвитку має здійснюватися на підставі результатів оцінки діяльності, виконання ними службових обов'язків.

Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах,

організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, зокрема за кордоном [191].

Однією з форм забезпечення професіоналізації державних службовців згідно з нечинним нині Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723 була атестація, її проходження регулювалося Положенням щодо проведення атестації державних службовців [200] та методичними рекомендаціями щодо застосування Положення, затвердженого наказом Головного управління державної служби України від 3 березня 2001 р. № 16 [142].

Тепер, відповідно до ст. 44 діючого Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 законодавець встановив, що замість атестації, перевірку виконання службовцем своїх посадових обов'язків є оцінка службової діяльності державного службовця, яка передбачає визначення його відповідності кваліфікаційним вимогам на займаній посаді, участь у вирішенні поставлених перед відповідним державним органом (підрозділом) завдань, складності й результативності виконаної ним роботи. Водночас мають ураховуватися професійні знання державного службовця, його досвід. Без цього неможливе професійне вдосконалення державних службовців, оскільки планування кар'єрного розвитку має здійснюватися на підставі результатів оцінки діяльності, виконання ними службових обов'язків. Зазначена оцінка результатів службової діяльності державних службовців проходить щороку [191].

Проте оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки й вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Також законодавцем визначено, що оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення.

Ознайомлюють державного службовця з результатами оцінювання його службової діяльності під підпис протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання.

Автор поділяє думку М. Колота про те, що «у багатьох країнах, де здійснюється реформування державної служби, першочерговими заходами були дії, спрямовані на розвиток менеджменту людських ресурсів» [103, с. 54].

З-поміж загальних цілей підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців є підтримка здійснення адміністративної реформи і модернізації управління; вдосконалення професійних навичок і кваліфікації кадрів для підвищення ефективності державної служби. У деяких країнах право й обов'язок державних службовців проходити підготовку і підвищення кваліфікації регламентовано у Конституції, у низці нормативно-правових актів. Розробка напрямів підготовки державних службовців зазвичай є прерогативою державних органів, до відання яких належить державна служба і кадрова політика, тобто вони є «замовниками підготовки» [267, с. 163].

В Указі Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000 чітко визначено систему професійної підготовки державних службовців [224]. Потрібно зазначити, що в Україні на законодавчому рівні створено і діє мережа акредитованих навчальних закладів.

З нашого погляду, одним із основних пріоритетів державної політики має стати професіоналізація державної служби через систему професійного навчання державних службовців.

Слушною є думка Н. Артеменко, Н. Гончарук, які зазначають, що «державна служба ставатиме більш привабливою в міру подолання кризових явищ, стабілізації ситуації в суспільстві, коли зміниться статус, в тому числі соціальний, державного службовця» [7, с. 109].

У контексті окреслених питань прийнято Постанову Кабінету Міністрів України Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» від 27 грудня 2008 р. № 1152, відповідно до якої Національне агентство України з питань державної служби оголошує проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець», метою якого є зростання професіоналізму шляхом узагальнення досвіду роботи кращих державних службовців [188].

У ч. 4 ст. 48 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 зазначено, що керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, забезпечує організацію професійного навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також має право відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб [191].

Ефективним і вкрай важливим є питання стажування. Стажування державних службовців у державних органах в Україні, а також за кордоном, має за мету вивчення передового досвіду управлінської діяльності, набуття практичних та організаційних навичок за фахом. Відповідно до вимог Закону України «Про державну службу» стажування здійснюється за індивідуальним планом.

Так, у ч. 8 ст. 48 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, визначено, що з метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном відповідно до законодавства. На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

У державних органах з метою ознайомлення з функціонуванням державної служби може здійснюватися стажування громадян серед молоді, які не перебувають на посадах державної служби, строком до шести місяців у порядку, визначеному керівником державної служби [191].

Державний службовець за результатами оцінювання службової діяльності, разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

Однією з форм навчання є проведення тематичних короткострокових і постійно діючих семінарів із різних питань державної служби.

Тематичні постійно діючі семінари, тренінги проводяться за програмами та планами, розробленими навчальними закладами і затвердженими органами, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» [191; 244].

Не менш важливою ланкою у підготовці державних службовців є самоосвіта. Самоосвіта – цілеспрямована систематична пізнавальна діяльність, яка орієнтована на збільшення можливостей особистості в професійному кар'єрному рості та самовдосконаленні. Організація самоосвіти передбачає:

- планування державними органами та організаціями процесу самоосвіти;
- безпосереднє вивчення та засвоєння кадрами у сфері управління інформаційно-освітніх матеріалів;

- оцінку рівня підготовки, досягнутої в процесі самоосвіти.

У цьому контексті своєчасно розроблено Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яка, зокрема, визначає способи забезпечення підвищення професійної компетентності, стажування; самостійного навчання [250].

Попри усі заходи з окреслених питань, слушною є думка Н. Артеменко та Н. Гончарук, які вважають, що «результати навчання недостатньо пов'язані з плануванням кар'єри, присвоєнням чергового рангу, просуванням по службі, оцінкою якості праці» [7, с. 109].

Сьогодні в Україні підготовку державних службовців в освітній галузі «державне управління» забезпечує ціла низка навчальних закладів (див. Додаток 4), зокрема:

- Національна академія державного управління при Президентові України (далі – Національна академія), яка здійснює підготовку керівних кадрів для органів державної влади та місцевого самоврядування [134, с. 12].

- 24 вищі навчальні заклади, що ліцензовані й акредитовані для підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба»;

- 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій;

- 65 галузових навчальних закладів вищої та післядипломної освіти.

Зокрема у структурі навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні домінуюче місце посідає Національна академія та її структурні підрозділи, які готують керівні кадри для органів державної влади, місцевого самоврядування, для роботи на посадах I–IV категорій [233; 204].

Підготовка кадрів вищої кваліфікації – магістрів державного управління, а також аспірантів і докторантів, яку здійснює Академія разом з її регіональними інститутами у чотирьох обласних центрах (Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові), – є вагомим внеском у формування нового кадрового корпусу державної служби, підвищення її престижу серед державних службовців і громадськості.

Ж. Таланова зазначає, що «...в процесі подальшого вдосконалення кадрового забезпечення державної служби в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні основна увага має бути зосереджена на поліпшенні якості підготовки державних службовців управлінської ланки. У цьому контексті важливим є використання національних освітніх традицій та врахування світового досвіду організації підготовки керівних кадрів державної служби. Провідну роль у цьому процесі має виконувати Національна академія – головний заклад організації початкової й безперервної підготовки державних службовців в Україні...» [282, с. 160–161].

Така система водночас дає змогу кожному державному службовцю реалізувати право на вдосконалення знань та професійних навичок і вмінь, реалізацію власних інтересів, особистої кар'єри, їх інтелектуального розвитку [25].

Визнаємо слушною думку О. Коржової, яка вважає, що навчання – це будь-яке заплановане вдосконалення поведінки на основі нових знань [113, с. 272].

Як гадає О. Оболенський, «...розвиток системи професійного навчання державних службовців повинно базуватися на засадах забезпечення випереджаючого характеру змісту навчання» [154, с. 65–67].

Ж. Таланова зазначає, що «...ефективне функціонування системи підготовки можливе за наявності державних потреб та особистої зацікавленості державних службовців» [283, с. 86].

Узагальнюючи дослідження вчених, пріоритетні напрями кадрової політики та професійної підготовки державних службовців охоплюють таке.

Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців поряд зі загально правовими питаннями і доступністю державної служби впливають на професійну державно-службову діяльність; найважливіші елементи адміністративно-правового режиму її антикорупційного розвитку; відповідні управлінські дії органів, посадових осіб і службовців з погляду їх доцільності, корисності та значущості в інтересах формування адміністративного права інноваційної держави. Нова якість перетворень охоплює сутність адміністративно-правових засад у поєднанні з пріоритетами їх розвитку, включаючи вплив політики реформування на теоретико-методологічний зміст державної служби; передумови, чинники, процеси, що впливають на формування професійних якостей державних службовців; принципи рівного доступу громадян до державної служби та розвитку державно-службової діяльності. Комплексні показники оцінки і критерії ефективності професійної підготовки державних службовців, які потребують законодавчого закріплення на державному рівні, об'єднані двома блоками суспільних відносин, що впливають на якість роботи службовців, реалізацію політики реформування. Перший блок – блок розвитку, який відповідає за збалансованість кадрового забезпечення органів державної влади, займається вдосконаленням загальних положень і умов державної служби, формує завдання на розвиток нових службово-правових відносин реалізується через державні освітні програми. Другий блок – блок коригування діяльності службовців і управління державною службою, що забезпечує довіру населення до системи органів влади, формуючи відтак дієві зворотні зв'язки реалізується через систему перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Ухвалення нових нормативно-правових актів про кадрову політику, що конкретизують питання грошового утримання, пенсійного забезпечення, дисциплінарної й іншої відповідальності державних службовців, а також інноваційних програм із застосуванням програмно-цільової методології аналізу діяльності службовців, є необхідною складовою вдосконалення законодавства і правозастосовної практики у сфері професійної підготовки.

До необхідних напрямів інноватизації у сфері професійної підготовки треба віднести: зростання кількості служб і службов-

ців, які здійснюють правові, інформаційно-технологічні й інші інновації; підвищення ефективності витрат держави на дослідження та розробки в цій галузі; збільшення частки публікацій національних дослідників з питань державної служби та діяльності державних службовців; взаємопов'язаність темпів інноваційного розвитку в цій сфері з реформуванням сфери державного управління та децентралізацією.

В управлінських проектах нових освітніх технологій щодо компетенцій державних службовців замість нарощування загальних обсягів теоретичної підготовки акцент має бути зміщений на вирішення практично значущих для інноваційного підходу професійних проблем діяльності державних службовців у співпраці зі структурами громадянського суспільства, з громадським контролем над цільовим використанням бюджетних коштів, наданих спеціалізованим вишам.

Реформування професійної підготовки державних службовців зумовили доктринальні чинники: по-перше, еволюція повноважень службовців, взаємодія інноваційних інститутів публічної служби та її службовців, розробка ефективної системи показників реформування їх діяльності й управління процесом державної служби; по-друге, вдосконалення виконання функцій суб'єктів роботи з кадрами державної служби (проведення конкурсів на заміщення посад державної служби, атестацій, кваліфікаційних іспитів у контексті Партнерство «Відкритий уряд» в Україні, оновлення кадрового резерву та правове забезпечення його використання), а також рішення державних органів, пов'язаних з проходженням служби; по-третє, виявлення адміністративно-правових ресурсів і засобів професійного зростання службовців, організації та проведення публічних службових та інших перевірок; зміцнення законності та якості контролю в діяльності комісій з дотримання вимог щодо службового поведіння та врегулювання конфлікту інтересів.

Доцільна розробка системи інноваційно-правових дій суб'єктів адміністративного регулювання професійної підготовки за напрямками: систематичне проведення моніторингу застосування законодавства про службу в державних органах, коригування законодавства про протидію корупції на державній службі, перевірка ефективності концепції адміністративно-правового моделювання інноваційного розвитку діяльності службовців.



До пріоритетних напрямів професійної діяльності службовців на сучасному етапі належать: активізація роботи державних службовців щодо реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»; змістовне збагачення доктрини інноваційно-службової діяльності, зокрема щодо органів МВС України; вдосконалення кадрової політики, законодавства про державну службу.

Концепція інноваційного розвитку професійної підготовки щодо органів МВС України повинна забезпечити зміну адміністративно-правового статусу правоохоронної служби в зазначених органах у процесі вдосконалення правових відносин, що виникають у ході реформування системи МВС (утворення Національної поліції, реформування системи цивільного захисту, органів охорони кордону, упорядкування відповідно до стандартів ЄС міграційної служби).

Розробку новітніх освітніх програм необхідно вести з урахуванням динаміки розвитку антикорупційного законодавства, що повинно передбачати: по-перше, створення умов для прийняття нових компетенцій; по-друге, вироблення здатності й готовності службовців до безперервної освіти, постійного вдосконалення, професійної мобільності, до інноваційного мислення; по-третє, забезпечення креативності та підприємливості, вміння працювати самостійно, в колективі та високо конкурентному середовищі.

Нові технології у професійній підготовці мають формувати сучасні професійні стандарти державно-службової діяльності: щодо оновлення кваліфікаційних вимог; введення в освітню практику модулів навчання ефективним формам і методам інноваційно-службової діяльності; реалізації освітніх програм стажування та навчання адміністративно-правовим засадам управління інноваціями на базі провідних профільних установ; організації конкурсів тематичних теле- і кінопродуктів; створення науково-популярного пізнавального телеканалу про роботу державних службовців.

Прискорене реформування професійної підготовки має бути підпорядковане формуванню та реалізації таких інноваційних проектів, як: розвиток принципів трансферу технології та управлінських компетенцій різних видів державної служби; використання адміністративно-правових ресурсів у процесі вдосконалення статусу службовців органів виконавчої влади; створення єдиного тематичного інформаційного порталу в мережі Інтер-

нет; виконання інноваційних програм органів виконавчої влади щодо забезпечення доступу всіх зацікавлених осіб до інформації про систему підтримки інновацій.

Антикорупційний режим у контексті професійної підготовки державних службовців повинен становити: встановлений порядок реалізації антикорупційних заходів службовцями, зайнятими в економічній, культурній, адміністративно-політичній і соціальній галузях; систему заходів, спрямованих на вдосконалення процесу організації та здійснення антикорупційної складової службової діяльності в різних галузях і сферах державного управління; бюджетне забезпечення антикорупційного сегмента державно-службової діяльності; вимоги обов'язкового використання інноваційних технологій та інформатизації процесу реалізації антикорупційних заходів; участь інститутів громадянського суспільства в управлінні антикорупційними справами держави, зокрема в розвитку адміністративно-правових засад режиму антикорупційної діяльності.

Нормативно-правові зміни, представлені у вигляді освітньої інноватики, як засади оцінки ефективності діяльності управлінських кадрів, а також у формі прогресивних інформаційних технологій, дають змогу скорочувати витрати часу для надання нових послуг за допомогою прискореного впровадження службовцями інноваційних знань і вдосконалення правових засад впровадження інноваційного, передового стилю своєї службової діяльності. Цьому відповідають питання подолання бюрократизму в самій системі застосування освітніх інновацій, властивих професійній діяльності службовців, переорієнтованих на антикризовий ринок праці й адміністративно-правове моделювання інноваційного розвитку державної служби в регіонах країни.

Доцільно розробити проект Закону України «Про інноваційний розвиток регіональної кадрової політики», предметом регулювання якого має стати зміна статусу суб'єктів службово-правових відносин відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», де необхідно передбачити заходи зі стратегічного розвитку професійної підготовки на центральному та регіональному рівнях; формування єдиної системи кадрового моніторингу й інформації про службові вакансії, зокрема й викладацького складу Національної академії державного управління при Президенті України; створення комісії з розробки і контролю

виконання критеріїв відбору на навчання, до кадрового резерву та кар'єрного росту працівників на службі в державних органах, зокрема викладацького складу спеціалізованих вишів.

З огляду на викладене, професійна компетентність – це складне та багатоаспектне явище, чинник ефективності державного управління, вивченням та дослідженням якого займається багато українських науковців і дослідників. Є чимало думок щодо визначення поняття «професіоналізм», «професійна компетентність».

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889 професійна компетентність – це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистого розвитку, як необхідні умови професійної діяльності державних службовців. Варто також звернути увагу на новації Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., зокрема однією з них є ротація державних службовців. Державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, заразом в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби; на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, зокрема в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець. Проте державний службовець, призначений на посаду без конкурсу, не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу (ст. 41) [191].

Надважливою проблемою сучасної державної служби України є недостатній рівень професіоналізму та низька компетентність державних службовців. В Україні функціонує система навчальних закладів, що здійснюють навчання державних службовців. Здебільшого їхнім загальним недоліком є відірваність від практичної діяльності органів державної служби і відсутність конкуренції. Певна частина державних службовців підвищує

власний рівень компетентності завдяки самоосвіті. Самоосвіта – це безперервний процес набуття освіти державними службовцями за межами навчальних закладів, тобто самостійно. Державні службовці не виявляють інтересу до підвищення свого професійного рівня, оскільки це не стимулюється ні просуванням у службовій кар'єрі, ні матеріально (підвищення заробітної плати, премії тощо).

Побудова стратегії модернізації системи професійної освіти державних службовців вимагає теоретичного осмислення державної кадрової політики не тільки як управлінської, але й як юридичної категорії та як самостійного напрямку державної політики. Саме цим визначається подвійний зміст сучасних підходів до вирішення питань професійної підготовки державних службовців як сукупності теоретично та методологічно обґрунтованих положень, соціально-культурних підстав і цінностей, що становлять її основу, які водночас функціонально надактивно використовуються під час вивчення конкретних проблем, практики роботи з кадрами задля досягнення обґрунтованих цілей.

Отже, реалізація пріоритетних напрямів кадрової політики та сучасні підходи до вирішення питань професійної підготовки державних службовців в Україні дасть змогу актуалізувати накопичений у вітчизняній і світовій науковій думці потенціал ідей для оптимізації роботи державних кадрових служб і наукового обґрунтування ухвалення кадрових рішень, зміцнення системи суспільних відносин та сприятиме поліпшенню якісного складу управлінців, поповнення його особами, які володіють високими діловими, особистісними якостями, почуттям відповідальності за долю країни і щирим патріотизмом.

## Розділ 2

# МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

### 2.1. Поняття та сутність механізму адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців

Належному правовому регулюванню й ефективній організації професійної підготовки державних службовців перешкоджають певні проблеми, зокрема теоретико-правового характеру. Предметом дискусії досі є питання ресурсного забезпечення процесу професійної підготовки державних службовців.

Окремі аспекти окресленої проблематики досліджували Ю. Ковбасюк, А. Семенченко, Ю. Сурмін, Л. Белова, В. Бодрова, І. Валентюк, Р. Войтович, С. Гладков, С. Горбатюк, В. Гошовська, В. Гусєв, Н. Демедишин, С. Дубенков, С. Дяченко, О. Євмешкіна, С. Загороднюк, В. Загорський, М. Іжа, Н. Керний, С. Коник, П. Крайнік, С. Москаленко, О. Оболенський, А. Попок, А. Рачинський, С. Романюк, С. Серьогін, В. Сороко, С. Телешун, В. Федоренко, І. Чипенко, В. Чмига. Відтак практична діяльність щодо вирішення проблем, що виникають у сфері професійного розвитку державних службовців, спрямована, скоріше, на оперативне реагування, здійснюється методом проб і помилок, без необхідного наукового осмислення і перспективного аналізу [83, с. 5–6].

Підвищення ефективності державного управління за сучасних умов неможливе без забезпечення професійної підготовленості державних службовців, без оволодіння ними знаннями за спеціальностями управлінської спрямованості, а також підвищення компетентності з широкого кола питань соціально-правового характеру. Це зумовлює теоретичну важливість і практичну цінність правового дослідження проблем регулювання й організації перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [83, с. 69–70]. Правовий аналіз цих питань дасть

змогу розробити конкретні рекомендації щодо впорядкування та підвищення ефективності функціонування інституту державної служби, всіх державних інститутів.

Окремі питання адміністративно-правового регулювання професійної підготовки досліджували В. Золотарьов, О. Окіс, І. Клименко, Л. Власова, Є. Нужний, А. Семенов, В. Гошовська, Т. Мотренко, С. Серьогін, Л. Прудіус, В. Толкованов, Т. Кагановська, Н. Калашник, С. Адамчук, В. Волик [83; 76; 157; 143; 106; 72; 61; 256; 119; 90; 94; 1; 33].

Водночас у сучасній юридичній літературі практично відсутні комплексні дослідження з проблем організації та адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців (зокрема у регіонах України), їх професійного розвитку.

Система професійної підготовки державних службовців – це сукупність елементів, які взаємопов'язані й доповнюють один одного (кожен із них є самостійним правовим інститутом), покликаних забезпечувати державні органи на центральному та регіональному рівнях необхідною кількістю високопрофесійних і всебічно підготовлених кадрів державних службовців, що володіють сучасними науковими знаннями, навичками, вміннями і здатні забезпечувати досягнення цілей, вирішення завдань і здійснення функцій, які стоять перед органами державної влади.

За своєю правовою природою інститути професійної підготовки (професійного навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації) державних службовців в Україні є комплексними правовими інститутами, оскільки суспільні відносини, що виникають під час реалізації зазначених інститутів, регулюються нормами конституційного, адміністративного, фінансового, трудового та інших галузей права. Зокрема норми адміністративного права посідають домінуюче місце, оскільки значна частина відносин, що виникають у зазначеній сфері, є управлінськими і, відповідно, регламентуються нормами адміністративного права.

Визначення базових понять у сфері будь-якої професійної освіти має бути віднесено до обов'язкових складових державного освітнього стандарту. Щодо додаткової професійної освіти (яка охоплює перепідготовку та підвищення кваліфікації) відповідного стандарту не існує. Відсутній і нормативно-правовий акт, який також міг би слугувати джерелом, що містить тлумачення ключових понять додаткової професійної освіти.

Відтак є необхідність у державному освітньому стандарті щодо додаткової професійної освіти державних службовців для подальшого затвердження на регіональному рівні компонентів, заснованих на особливостях правового регулювання державних служб регіонів держави. Це, своєю чергою, спричинить потребу внесення доповнень до Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. з метою підготовки загального стандарту щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування усіх рівнів державного управління [251; 277].

Тому, доцільно доповнити п. 9 Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та викласти у такій редакції: « Розробити:

- галузеву рамку кваліфікацій у галузі знань «Державне управління», відповідно до Національної рамки кваліфікацій;
- державні стандарти освіти щодо професійної підготовки, підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у галузі знань».

У запропонованому стандарті, зокрема, необхідно сформулювати:

- структуру додаткової професійної освіти державних службовців регіонів України, з огляду на основні нормативно-правові акти, визначити ключові поняття цієї сфери освіти;
- загальні вимоги за основними освітніми програмами додаткової професійної освіти державних службовців; вимоги до обов'язкового мінімуму змісту освітніх програм додаткової професійної освіти державних службовців, до умов їх реалізації, зокрема навчальної та виробничої практики (за наявності таких) і підсумкової атестації, рівнем підготовки за кожним напрямом (темою); терміни засвоєння основних освітніх програм додаткової професійної освіти в державних освітніх установах, що не суперечать термінам, встановленим законодавством України і (або) положеннями про відповідні вищі навчальні заклади;
- максимальний обсяг навантаження щодо осіб, які навчаються;
- вимоги до освітніх установ, що реалізують програми додаткової професійної освіти державних службовців;

– умови державного контролю за виконанням вимог до рівня додаткової професійної освіти державних службовців.

У Законі України «Про освіту» при визначенні правового змісту поняття «професійна підготовка» законодавець, на наш погляд, необґрунтовано звузив його семантику, не врахував загальноприйняте його значення, зокрема в юридичній науці [231].

Відтак розвиток законодавства у сфері професійної підготовки, зокрема державних службовців, неможливий без урегулювання понятійно-категоріального апарату.

Розбіжність у визначенні термінів, що вживаються у різних нормативно-правових актах, вносять суб'єктивізм у їх тлумачення, що призводить до неефективності правозастосовної практики, а в дослідницькій діяльності – до неможливості дати однозначні чіткі визначення.

З метою узгодження законодавчих і інших нормативних правових актів доцільно внести зміни до Закону України «Про освіту», доповнивши його вказівкою на програми додаткової професійної освіти, а також змінивши на загальноприйняте, зокрема у чинному законодавстві, поняття професійної підготовки й ін. Тому видається за доцільне доповнити ч. 3 ст. 42 Закону України «Про освіту» та викласти такий редакції: «Підготовка фахівців у вищих навчальних закладах може проводитися з відривом (очна), без відриву від виробництва (вечірня, заочна), шляхом поєднання цих форм, а з окремих спеціальностей – екстерном, **а також на основі курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій.**

Слід також форсувати прийняття закону про додаткову професійну освіту (як продовження діючого Закону України «Про вищу освіту»), який би врегулював значну частину суперечностей, які наявні сьогодні між численними підзаконними нормативно-правовими актами, що прийняті у різні роки, а відтак не повною мірою відповідають сучасним вимогам підготовки фахівців.

Виявлення й аналіз функцій державної служби та державних службовців – важлива теоретико-правова обставина, основа організації та правового регулювання професійної підготовки (перепідготовки та підвищення кваліфікації) державних службовців. Поняття і класифікація функцій державних службовців необхідні для формування конкретних програм професійної підготовки (зокрема перепідготовки та підвищення кваліфікації)



державних службовців, на чому зауважували у своїх дослідженнях О. Пархоменко-Куцевіл, В. Іваха, О. Лавренова [169; 81; 127].

Найсуттєвішим є визначення функцій державних службовців, адже саме їхнє виявлення, комплексний аналіз дасть змогу найефективніше диференціювати перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців за видами і формами їх діяльності, здійснити навчання за спрямуванням і доцільністю.

Грунтуючись на даних переліку державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців, простежується специфічність вимог до державних службовців за «горизонтальним» принципом, тобто за категоріями посад і кваліфікаційних розрядів державних службовців [205].

Головним досягненням Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, з погляду директора Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, кандидата наук з державного управління М. Ярмистого є запровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами в органах державної влади, яка передбачає нові підходи до кадрового забезпечення органів державної влади: вступ на усі посади державної служби лише за конкурсом на основі особистих якостей та досягнень кандидатів на посади, виключення будь-яких корупційних механізмів при вступі та проходженні державної служби, кар'єрну мотивацію, підвищення кваліфікаційних вимог та об'єктивне оцінювання результатів роботи державних службовців [304].

Закон України «Про державну службу» від 15.12.2015 року № 889, передбачає можливість просування службовців по службі, що здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону. Єдиним обмеженням щодо просування по службі є те, що протягом строку застосовується до нього дисциплінарне стягнення [191].

Як вважає О. Єфремова, сформована система службового просування не сприяє виробленню у державних службовців мотивованої потреби у підвищенні рівня професійної підготовки [69]. Тому зв'язку необхідно конкретніше визначити права і перева-

ги, що виникають у державних службовців, які пройшли перепідготовку та підвищили кваліфікацію, а також зобов'язати керівникам державного органу (адміністрації) зважати на цей чинник під час вирішення питань щодо просування по службі.

Необхідне введення правових норм, що забезпечують кореляцію посадових переміщень державних службовців з результатами їх навчання та застосування ними отриманих знань. Важливо, щоб професійне навчання державних службовців органічно пов'язувалося з професійним розвитком і службовим просуванням персоналу державних органів, було одним із пріоритетних напрямів у їх діяльності. Різні види і форми перепідготовки та підвищення кваліфікації доцільно поєднати не тільки з посадовими категоріями і рівнями (державним, регіональним), а й з етапами службового просування – від прийому на державну службу до відставки, супроводжуючи і якісно збагачуючи цей процес. Як вважає автор, потрібно визначити основні взаємозв'язки видів навчання з професійним просуванням державних службовців:

- перепідготовка (отримання другої вищої освіти): для резерву на заміщення вищих, головних і провідних посад державної служби, резерву кадрів керівників та їх заступників органів державної влади суб'єктів України;
- професійна перепідготовка: для досягнення відповідної спеціалізації державних службовців зі спеціалізацією державної посади; службового просування по категоріях посад державної служби; для осіб, що залишають державну службу, з огляду на ліквідацію державного органу (посади);
- підвищення кваліфікації, обсягом понад 100 годин: для отримання нової кваліфікації та кваліфікаційного розряду однієї групи посад державної служби, а також для новоприйнятих на державну службу протягом першого року роботи;
- підвищення кваліфікації, обсягом до 100 годин: для підвищення державним службовцям рівня знань, отримання практичних навичок, необхідних для професійної діяльності.

Правове регулювання додаткової професійної освіти державних службовців як процесу досягнення ними нової якості розвитку обумовлює необхідність створення дієвого мотиваційного механізму професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців як системи конкретних

стимулів, що забезпечують зацікавленість у безперервному післядипломному навчанні, спрямованого на формування у державного службовця відповідної правосвідомості. Доцільно зауважити, що зазначене стало предметом обговорення для широкого кола на Міжнародній науковій конференції «Психологічні особливості розвитку організаційної культури в системі державної служби, освіти, промисловості та бізнесу» [257].

Розробка нормативного документа щодо кваліфікаційної характеристики відповідної посади державної служби має проводитися на основі комплексного аналізу змісту діяльності державного службовця, застосування принципу чіткого розмежування сфери діяльності, прав і відповідальності між різними їх кваліфікаційно-посадовими групами, а також дотримання необхідних вимог: відповідність змісту виконуваних робіт того чи іншого рівня управління, унеможливлення дублювання у роботі тощо.

Підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців залежить від оптимізації механізму адміністративно-правового регулювання і організаційно-правового забезпечення, яке становить систему взаємопов'язаних правових і організаційних засобів, за допомогою яких здійснюються та регулюються відносини, що стосуються професійної підготовки державних службовців, досягається їх оптимізація і найбільший ефективний результат діяльності.

Суть категорії «механізм правового регулювання професійної підготовки державних службовців» полягає у визначенні складного, цілісного за своїми функціональними виявами об'єкта, що перебуває в стані безперервного руху. Поняття «механізм правового регулювання» необхідно розглядати насамперед у контексті його динаміки, а не статичності. Механізм правового регулювання професійної підготовки державних службовців – це не статична сукупність засобів, а нормативно-організований, послідовно здійснюваний комплексний процес, спрямований на результативне втілення правових норм у життя, за допомогою адекватних правових засобів.

Такий підхід до розуміння категорії «механізм правового регулювання професійної підготовки державних службовців» дає змогу: характеризувати механізм правового регулювання як дієвий, встановити досліджуваний предмет у часовому просторі, а

не тільки вбачати в ньому пов'язаний єдиним функціональним призначенням об'єкт; окреслити не тільки головну мету правового регулювання, а й логічну завершеність, процедурний характер процесу механізму правового регулювання; задекларувати, що метою механізму правового регулювання є реалізація такої норми, що має правовий характер; акцентувати на чіткій внутрішній організації механізму правового регулювання (зокрема нормативна організованість вказує на сувору регламентацію процесу механізму правового регулювання нормами права, а поспільне упорядкування – на поетапний перехід від однієї стадії механізму до іншої); визначити системний, комплексний характер процесу механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців.

До структурних елементів адміністративно-правового механізму професійної підготовки державних службовців можна віднести:

- правове регулювання професійної підготовки державних службовців;
- організаційне забезпечення професійної підготовки державних службовців;
- навчальне забезпечення професійної підготовки державних службовців.

Варто зазначити, що об'єкт правового регулювання професійної підготовки має множинний характер. Німецький учений Е. Шмідт-Ассманн розглядає адміністративне право як ідею врегулювання [299, с. 60]. Відтак правові норми, що регулюють відносини у сфері професійної підготовки державних службовців, можна класифікувати так:

- норми, що регулюють відносини між державою (державними органами) і державними службовцями (наприклад, право державного службовця на професійну підготовку (перепідготовку (перекваліфікацію) та підвищення кваліфікації) за рахунок коштів відповідного бюджету. Ці відносини виникають також у разі скерування державних службовців на навчання, що спричиняє виникнення комплексу інших правовідносин між цими сторонами;
- норми, що регулюють відносини між державними органами у разі видання вищими органами нормативно-правових актів, що встановлюють порядок організації професійної підготовки

державних службовців (форми, види, терміни навчання, вимоги за освітніми програмами тощо), а також умови направлення на навчання. Ця група норм регулює також встановлення взаємозв'язків і співпідпорядкованості між різними державними органами, координацію їх роботи у цій сфері, методичне керівництво і контроль за здійсненням професійної підготовки державних службовців;

- норми, що регулюють відносини між державними органами, які виникають у разі спільної організації роботи з професійної підготовки державних службовців, координації й узгодження цієї діяльності (наприклад, щодо реалізації державного замовлення на перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців);

- норми, що регулюють відносини між державними органами і навчальними закладами. У цьому разі потрібно виокремити два види відносин: з приводу їх організації, керівництва ними та контролю за діяльністю навчальних закладів та скерування державних службовців на навчання, із розрахунком витрат, пов'язаних із навчанням тощо;

- норми, що регулюють відносини між навчальними установами, що здійснюють професійну підготовку, перепідготовку державних службовців (між собою), а також між навчальними установами та їх структурними підрозділами (наприклад, філіями). У цьому разі також утворюються два види відносин: координації, узгодження діяльності невідомого один одному навчальних закладів; керівництво і контроль за роботою підлеглих структур;

- норми, що регулюють відносини між навчальними установами та державними службовцями (слухачами). Ці відносини обумовлені наявністю певних прав і обов'язків сторін у процесі навчання;

- норми, що регулюють відносини між навчальними установами та професорсько-викладацьким, навчально-допоміжним складом.

Так, у межах конституційного, адміністративного, цивільного та трудового права у попередні роки прийнято низку нормативно-правових актів, що регулюють професійну підготовку державних службовців та способи її реалізації. Водночас нормативно-правова база у контексті адаптації до законодавства Європейського Союзу тільки формується. А тому потрібно при-

йняти чимало нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення статусу кадрових служб державних органів, що забезпечують підвищення правового, соціального й організаційного статусу державного службовця відповідно до зростання його професіоналізму (за результатами навчання) [251].

Розглядаючи проблему професійної підготовки державних службовців як цілісне явище, з позиції системного підходу, доцільно зробити висновок, що правовідносини, які виникають у сфері професійної підготовки державних службовців, є особливим видом правовідносин, що мають самостійний об'єкт.

Норми, що регулюють ці відносини, утворюють самостійну окрему групу, вирізняються внутрішньою єдністю і охоплюють усі важливі моменти регулювання відповідного кола суспільних відносин, тобто можуть розглядатися як самостійний міжгалузевий правовий інститут.

Головне призначення цього правового інституту полягає в забезпеченні комплексного правового регулювання суспільних відносин щодо професійної підготовки державних службовців.

Відтак необхідним є доповнення Класифікатора галузей законодавства України [207], внівши до розділу 210.210.000 «Державна служба» спеціальний параграф «Перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців» (210.220.010) (див. табл. 2.1).

*Таблиця 2.1*

210.210.000	Державна служба
210.210.010	Загальні питання державної служби
210.210.020	Статус державних службовців
210.210.030	Категорії посад та ранги державних службовців. Кадрове забезпечення державної служби та порядок її проходження
210.210.040	Соціальний захист державних службовців
210.210.050	Професійна підготовка

Питання професійної підготовки державних службовців потрібно виокремити як один із основних напрямів розвитку законодавства України про державну службу; передбачити окремий розділ, що охоплює ці питання, у кодексі законів про державну службу; визначити місце законодавства про державну службу, про професійну підготовку і її складові – перепідготовку

та підвищення кваліфікації державних службовців у структурі законодавства України.

Адміністративно-правове забезпечення професійної підготовки державних службовців передбачає створення у структурі органів державної влади центральної конструкції – ієрархії суб'єктів, які формують, координують і контролюють діяльність із професійного навчання державних службовців.

Аналіз завдань Координаційного центру упровадження економічних реформ при Президентові України щодо професійної підготовки державних службовців державних органів виконавчої влади та Громадської ради при Національному агентстві України з питань державної служби дав змогу зробити висновок про певне дублювання їх діяльності [259].

У разі створення при Кабінеті Міністрів України дорадчого органу щодо управління державною службою низку функцій щодо формування та реалізації державного замовлення на професійну підготовку державних службовців (закріплених, зокрема, за МОН України) можна було б покласти на нього.

Так, на державному рівні виникла б така ієрархія суб'єктів, що здійснюють, координують і контролюють діяльність із професійної підготовки державних службовців:

- Кабінет Міністрів України затверджує державне замовлення на професійну підготовку державних службовців (на основі прогнозу вивільнення посад по групах і спеціалізаціях, а також включення у державне замовлення з професійної підготовки державних службовців частини державних службовців регіонів України і службовців місцевого самоврядування з метою відбору резерву на висування) [206];

- Науково-експертна рада з питань державного управління та розвитку державної служби при Національній державній службі України координує роботу з формування, розміщення та виконання державного замовлення на професійну підготовку державних службовців;

- Національне агентство України з питань державної служби керує діяльністю спеціалізованих навчальних установ з професійної підготовки державних службовців [198];

- Міністерство освіти і науки України здійснює загальне керівництво освітнім процесом в освітніх установах, навчально-наукових закладах професійної підготовки державних службовців.

Зазначені пропозиції, як гадає автор, сприятимуть ефективнішій організації професійної підготовки державних службовців.

Водночас важливе місце посідають правові проблеми навчального забезпечення професійної підготовки державних службовців.

Процес формування мережі навчальних закладів для підготовки державних службовців відбувається дещо безсистемно. Низка освітніх установ, провідних навчальних закладів для підготовки державних службовців, з огляду на свій профіль і організаційно-правовий статус, не можуть і не повинні займатися професійною підготовкою кадрів цієї категорії.

З метою оптимізації функціонування мережі навчальних установ, що здійснюють професійну підготовку державних службовців, доцільно:

- розробити стратегію розвитку системи професійної підготовки державних службовців, органічно пов'язавши її з реформуванням українського суспільства, становленням державної служби та забезпеченням інституційних можливостей її розвитку. Очевидно потрібно доопрацювати й удосконалити Концепцію єдиної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців України з урахуванням накопиченого досвіду та сучасних науково-теоретичних обґрунтувань; розробити державні стандарти (державні мінімуми) та освітні програми професійної підготовки державних службовців із дисциплін, що належать до сфери їх спеціальної професійної освіти, а також механізми контролю за їх дотриманням;

- ввести для вищих навчальних закладів, які здійснюють професійну підготовку державних службовців, особливий порядок фінансування освітньої діяльності з професійної підготовки державних службовців, з урахуванням конкурсного відбору навчальних закладів для розміщення державного замовлення.

Доцільно розробити заходи щодо впорядкування діяльності освітніх установ, що провадять професійну підготовку, перепідготовку підвищення кваліфікації державних службовців, які мають охоплювати:

- поділ навчальних закладів за структурними категоріями (центральні, регіональні, місцеві); посадовим рівнем (категорія, група) слухачів; напрямом і спеціалізацією навчання, методичним забезпеченням та консультуванням (управлінські, правові, фінансові тощо);



– міжвідомчу кваліфікаційну експертну оцінку якості роботи та можливості навчальних закладів здійснювати навчання державних службовців на рівні нормативних вимог і стандартів.

Водночас окреслені заходи треба розглядати як додаткові вагомішої проблеми – впорядкування ліцензування освітньої діяльності у сфері професійної підготовки державних службовців.

Для надання цій роботі комплексного і системного характеру необхідно, щоб центральний орган із питань державної служби, відповідні державні органи, зокрема управління вищою освітою, спільно, у межах своїх повноважень, розробили та запровадили особливий порядок ліцензування, атестації й акредитації навчальних закладів, які здійснюють професійну підготовку державних службовців.

Доцільним, наприклад, буде формування державного реєстру навчальних закладів, в яких професійна підготовка могла б зараховуватися як базова або додаткова освіта за конкурсного відбору, атестації державних службовців, службового просування.

Ймовірним до застосування в умовах державної служби є досвід правового регулювання окремих питань служби в системі прокуратури та органів внутрішніх справ (наприклад, у контексті реформування системи органів внутрішніх справ (діючої нині Національної поліції України) [263]) щодо встановлення обмежень у виборі навчальних установ, що здійснюють професійну підготовку державних службовців.

Вирішувати проблеми правового статусу вищих навчальних закладів системи Національної академії державного управління при Президентові України з метою забезпечення їх ефективного функціонування, як ми вважаємо, доцільно за двома напрямками (вони не є взаємовиключними і можуть реалізовуватися паралельно):

– через передачу засновництва щодо підвідомчих нині Національній академії державного управління при Президенті України регіональних навчальних установ (інститутів);

– через об'єднання навчальних установ, що здійснюють професійну підготовку державних службовців.

Ст. 13 Закону України «Про вищу освіту» дає право освітнім установам вищої професійної освіти, незалежно від їх організаційно-правових форм, а також (що важливо) іншим організаціям і установам, чинним у системі вищої та післявузівської

професійної освіти, вступати до юридичних об'єднань (асоціацій, спілок), які можуть мати права юридичних осіб і діяти на підставі своїх статутів або, не будучи юридичними особами, діяти на підставі договорів про спільну діяльність.

Так, створення асоціації (союзу) вищих навчальних закладів, які здійснюють професійну підготовку державних службовців, на наш погляд, сприяло б упорядкуванню діяльності з професійної підготовки державних службовців, її систематизації. Відтак виникли б передумови і правова основа для вирішення чималої кількості проблем, зокрема тих, що є предметом аналізу цього підрозділу.

У цьому контексті доцільно доповнити Закон України «Про вищу освіту», зокрема надати право створювати вищі навчальні заклади не тільки Кабінетові Міністрів України (п. 2 ст. 10), а й органам державної влади. Так, набудуть узгодження норма Закону України «Про освіту» (п. 1 ст. 11 – засновником освітнього закладу може бути орган державної влади) із нормою Закону України «Про вищу освіту», що визначає порядок створення вищих навчальних закладів.

Таке доповнення розширить коло можливих засновників вищих навчальних закладів і створить правову підставу для Кабінету Міністрів України бути засновником, зокрема Національної академії державного управління при Президенті України [233].

Відтак можливою стане передача Національній академії державного управління, що досі є базовим провідним вищим навчальним закладом із професійної підготовки державних службовців, частини функцій із розміщення сформованого центральними органами державної влади державного замовлення у конкретні навчальні установи.

Щодо вирішення проблем статусу кадрів системи професійної підготовки державних службовців, то доцільно прирівняти правовий статус професорсько-викладацького складу низки відомчих навчальних установ (їх систем) до статусу службовця цих відомств.

У контексті адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців доцільно розглянути питання щодо підготовки службовців місцевого самоврядування. Як гадає автор, спільна підготовка державних службовців і службовців місцевого самоврядування не тільки ймовірна,

а й бажана, оскільки сьогодні вона здійснюється у межах однієї вузівської спеціальності 1501 «Державне управління» [209].

Службовці місцевого самоврядування структурно утворюють особливу групу цивільних службовців, які є державними. Проте зі статусно-функціонального погляду, сумнівно, чи можна відокремити службовців місцевого самоврядування від державних. Майже за всіма формами і методами їх діяльності простежується схожість.

Зазначені обставини надають реальну змогу підготувати універсального фахівця, що має необхідні знання та вміння для заміщення посад і на державній, і на муніципальній службі. Водночас місцеве самоврядування зможе отримати суттєвий стимул у розвитку.

Паралельна підготовка державних службовців і службовців місцевого самоврядування може стати основою функціональної взаємодії органів державної влади регіонів України і місцевого самоврядування, забезпечивши відтак єдність державного управління. Це важливо, оскільки специфічною вимогою є професійна однорідність апарату управління. За дотримання цієї умови може бути створена основа і для посадових взаємних переміщень (ротації) державних службовців та службовців місцевого самоврядування, і для єдності системи влади.

За такої ситуації регіональні інститути Національної академії державного управління можуть, і повинні, стати базовими для професійної підготовки службовців місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що при вступі на державну службу, а також при її проходженні, відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, не допускаються обмеження щодо соціальної бази і джерел комплектування; саме персонал органів місцевого самоврядування (який пройшов профільну професійну перепідготовку) може стати одним із важливих зовнішніх джерел кадрового резерву державної служби.

Окреслені умови сприяли б створенню системи безперервного і, що надважливо, послідовного професійного розвитку державних службовців.

Отже, під механізмом адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців прийнято розуміти взаємопов'язані та взаємодіючі правові засоби, що беруть участь у правовому регулюванні суспільних відносин. Зокрема до

основних елементів належать правові норми, правовідносини й акти реалізації суб'єктивних прав і обов'язків. Юридичні факти не належать до механізму правового регулювання, оскільки їх неможливо розглядати окремо від правовідносин. Саме юридичні факти приводять правовідносини в дію, перетворюючи їх із моделей у реальність, а також обумовлюють їх зміну і припинення.

Професійна підготовка державних службовців є найважливішим юридичним фактом, який має сприяти встановленню правовідносин, пов'язаних із просуванням по службі (заміщення вищої державної посади, підвищення кваліфікаційного розряду, класного чину, звання, рангу).

Проте треба зауважити, що правовідносини, які виникають у сфері професійної підготовки державних службовців, є особливим видом правових відносин, які мають самостійний об'єкт.

Норми, що регулюють правовідносини щодо професійної підготовки державних службовців, утворюють самостійний правовий інститут, що охоплює положення конституційного, адміністративного та трудового права. Головне його призначення полягає у забезпеченні комплексного правового регулювання суспільних відносин з приводу професійної підготовки державних службовців.

Правова природа інституту професійної підготовки державних службовців має характер комплексного правового інституту. Значна частина відносин з професійної підготовки державних службовців складається в процесі державного управління, є управлінськими, має адміністративно-правовий характер і регулюється нормами адміністративного права. Ці відносини є особливим видом суспільних відносин, що становлять самостійний предмет правового регулювання. Норми, що регулюють ці відносини, утворюють особливий, комплексний правовий інститут.

Формування в Україні публічно-правового інституту державної служби, заснованого на принципі професіоналізму та компетентності, сприяє професіоналізації державно-службової діяльності. Її основним компонентом є наявність необхідної, визначеної законодавством, професійної підготовки державних службовців, що обумовлює необхідність систематичного професійного навчання державних службовців відповідно до встановлених професійно-кваліфікаційних вимог, пов'язаних зі структурно-функціональними особливостями конкретного виду державної служби, рівнем і групою державної посади.

Державна служба, будучи особливим напрямом професійної діяльності, може бути ефективною тільки за умови чіткого нормативного встановлення диференційованих за конкретними державними посадами державної служби професійно-кваліфікаційних вимог, покладених в основу визначення сутнісних та змістовних аспектів професійної підготовки державних службовців.

Професійну підготовку державних і муніципальних службовців у межах однієї спеціальності «Державне управління» потрібно розглядати як основу функціональної взаємодії органів державної влади регіонів держави та місцевого самоврядування з метою забезпечення єдності системи влади та державного управління. Службовці місцевого самоврядування, які пройшли профільну професійну підготовку, повинні розглядатися як один із найважливіших джерел кадрового резерву державної служби.

Сформована система службового просування не сприяє виробленню у державних службовців мотивованої потреби у підвищенні рівня професійної підготовки. Необхідне законодавче закріплення правових норм, що забезпечують кореляцію посадових переміщень державних службовців із результатами їх навчання та застосування ними отриманих знань. Різні види, форми професійної підготовки доцільно поєднати не тільки зі заміщенням конкретних державних посад державної служби, а й з етапами службового просування – від прийому на державну службу до відставки, а також із рівнем грошового утримання. Це сприятиме формуванню мотиваційного механізму, спрямованого на підвищення ефективності діяльності державних службовців.

## **2.2. Правове забезпечення електронного навчання в системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій**

Перетворення інформації, інформаційних ресурсів на окрему економічну категорію – одна з головних характеристик постіндустріальної епохи. Це єдиний вид ресурсу, який із поступальним розвитком людства не тільки не вичерпується, а й, навпаки, поповнюється та сприяє найефективнішому, найраціональнішому використанню усіх інших ресурсів, їх збереженню, а подекуди й розширенню та створенню нових [168, с. 3].

Інформатизація освіти – частина інформатизації суспільства, процесу, який набув рис інформаційного вибуху або революції зі середини ХХ ст., що дає підставу характеризувати сучасне суспільство як інформаційне. Це означає, що у всіх сферах людської діяльності зростає роль інформаційних процесів, потреба в інформації і засобах для її виробництва, обробки, зберігання та використання. Інформація стає науковою і філософською категорією нарівні з такими категоріями, як час, енергія, матерія. Зростання потреби в інформації і збільшення потоків інформації в людській діяльності зумовлює появу нових інформаційних технологій – застосування електронних засобів для роботи з інформацією, поряд із традиційними інформаційними технологіями, в яких використовуються традиційні носії інформації (папір, плівка). Попри те, варто зазначити, що для нової форми навчання, її становлення і розвитку необхідна чітка нормативна база.

Конкурентні переваги сучасних високорозвинених країн, що пов'язані з можливістю розвитку людського потенціалу, більшою мірою визначаються станом системи освіти. Саме у цій сфері знаходиться джерело забезпечення сталого розвитку й економічного зростання національної системи господарювання країни у середньостроковій і довгостроковій перспективах.

Професійне застосування програмного забезпечення для ефективної реалізації функцій державного управління є важливою складовою системи підготовки кадрів для державної служби; і тільки кваліфіковані спеціалісти зможуть забезпечити реформування органів державної влади і місцевого самоврядування в контексті запровадження електронного врядування. Інформаційно-комунікаційні технології розглядаються як один з головних засобів, здатних трансформувати і підвищити ефективність роботи органів державної влади. Кадрове забезпечення у сфері ІКТ потребує насамперед визначення кваліфікаційних вимог до різних категорій державних службовців у сфері використання інформаційних технологій. Основні етапи підготовки державних службовців у сфері використання ІКТ [121, с. 44–45]:

- впровадження уніфікованих процедур оцінки кваліфікаційних навиків співробітників у сфері застосування сучасних інформаційних технологій;
- створення і розвиток інфраструктури регіональних центрів з підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців у сфері ІКТ;

- розробка і фінансування програм навчання для різних категорій державних службовців, а також необхідних методичних матеріалів;

- професійне навчання і сертифікації співробітників служб інформатизації;

- поліпшення матеріально-технічного забезпечення державної служби, включаючи оснащення державних службовців обчислювальною технікою, створення в державних органах влади і місцевого самоврядування учбових комп'ютерних класів, впровадження технологій дистанційного навчання;

- інформування державних службовців про передовий досвід й інновації у сфері інформаційних технологій;

- створення системи мотивації, заохочення і регламентації процесів використання державними службовцями інформаційних технологій;

- впровадження заходів, направлених на просування і популяризацію технологій електронного урядування, підвищення кваліфікації громадян і організацій, що використовують інформаційні технології для взаємодії з органами державної влади.

Як вважають Н. Болюбаш, В. Ємельянова впровадження у систему традиційної професійної освіти дистанційного навчання супроводжується активізацією пізнавальної діяльності студентів, надаючи їм можливість активно брати участь у плануванні, реалізації, оцінюванні та корекції процесу професійного навчання. Це дає змогу студентам реально впливати на зміст навчання, самостійно робити вибір методів навчання, контролювати організацію навчання, адаптувати навчання до власних індивідуальних потреб та особливостей, а також забезпечує особистісний професійний саморозвиток, мобільність особистості майбутнього фахівця [18, с. 118].

Варто зазначити, що дистанційна технологія навчання ґрунтується на принципах відкритого навчання, широко використовує сучасні інформаційні технології та телекомунікації з метою доставки навчального матеріалу та спілкування, зокрема, в реальному часі та є педагогічним процесом, який направлений на розвиток дидактичних цілей навчання, реалізований у певній послідовності, під опосередкованим управлінням викладача на відстані [77 с. 325].

Аналіз теорії та практики застосування дистанційних технологій у навчальному процесі дав змогу виявити їх найбільш привабливі особливості: гнучкість, модульність, дальність, паралельність, асинхронність, нова роль викладача, нові функції студента, спеціалізований контроль якості освіти, використання спеціалізованих інноваційних технологій та засобів навчання [179, с. 321].

У «Концепції розвитку дистанційної освіти в Україні» технологію дистанційного навчання розглядають як таку, що містить дві складові: педагогічну та інформаційну [117]. При цьому під педагогічними технологіями дистанційного навчання розуміють технології опосередкованого активного спілкування викладачів зі студентами з використанням телекомунікаційного зв'язку та методології індивідуальної роботи студентів зі структурованим навчальним матеріалом, представленим у електронному вигляді. Інформаційну технологію дистанційного навчання розглядають як технологію створення, передачі і збереження навчальних матеріалів, організації й супроводу навчального процесу дистанційного навчання за допомогою телекомунікаційного зв'язку [18, с. 119].

Упровадження сучасних дистанційних технологій в освітню систему традиційного професійного навчання доповнює, удосконалює, розвиває її за рахунок створення мобільного інформаційно-освітнього середовища, на основі яких для вивчення окремих навчальних дисциплін створюються дистанційні курси з навчальними матеріалами для мережевого навчання [126, с. 279].

Знання, які генерує та відтворює система освіти та науки, становлять сьогодні невід'ємний елемент сукупності сучасних економічних ресурсів та основних чинників суспільного виробництва інформаційного суспільства; ефективний засіб управління соціально-економічними системами та процесом формування вітчизняних інституційних елементів нової економіки, заснованої на знаннях, що реалізується завдяки праці державних службовців [177].

З погляду Л. Жабенко, розвиток відкритих форм електронної освіти у системі професійної підготовки державних службовців нині є загальносвітовою тенденцією [71, с. 7]. Для того, щоб у системі державної служби України розпочалася реальна, бодай



часткова, реалізація принципів відкритої освіти, щоб потенціал дистанційних освітніх технологій, зокрема інформаційно-комунікаційні засоби в технологіях навчання, повною мірою запрацював на організацію професійної освіти державних службовців, необхідно внести системні зміни і доповнення до діючої нормативно-правової бази.

Проаналізувавши чинне законодавство у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій в освіті, доцільно розробити пропозиції та доповнення до освітнього законодавства, які стосуються визначення предмета та змісту вимог експертизи з боку Національного агентства зі забезпечення якості вищої освіти [208], що висуваються до освітніх установ, які реалізують дистанційні освітні технології. Зокрема, надактуальними будуть:

- пропозиції про законодавче закріплення на державному рівні дистанційної форми професійної підготовки державних службовців;

- визначення у національному освітньому законодавстві статусу, функцій і повноважень представництв вузів відповідно до діючих норм Цивільного кодексу України й освітньої практики вишів;

- виокремлення особливого типу філій освітніх установ, що реалізують основні та додаткові професійні освітні програми з використанням дистанційних освітніх технологій повністю; визначення порядку їх створення, ліцензування та функціонування для забезпечення поступального розвитку електронного навчання у системі державної служби України;

- уточнення і зміни низки галузевих нормативних документів, що регламентують і забезпечують ефективне використання освітніми установами дистанційних освітніх технологій для забезпечення підвищення якості освітньої діяльності у розподілених мережах структурних підрозділів Національної академії державної служби при Президенті України та їх партнерських організацій на регіональному рівні.

Створення нормативного правового простору, що визначає взаємини учасників освітнього процесу в умовах функціонування різних інформаційних освітніх систем, є одним із найважливіших напрямів діяльності державних органів, зокрема Міністерства освіти та науки України і Національного агентства державної служби України. Відтак цілком природно, що питання застосу-

вання освітніх технологій на різних рівнях розвитку освітніх процесів регламентуються системою нормативних правових актів. Не випадково, що Законом України «Про вищу освіту» передбачено у галузі освіти, яка є у веденні України в особі органів державної влади та органів управління освітою, встановлення порядку розробки та використання дистанційних освітніх технологій [185]. Доцільно запропонувати низку рекомендацій щодо гармонізації нормативної бази в галузі дистанційних освітніх технологій. Рекомендації щодо вдосконалення основ правового регулювання освіти із застосуванням дистанційних освітніх технологій (електронного навчання) у системі професійної підготовки державних службовців повинні охоплювати:

- аналіз локальних нормативних актів, що регламентують процес впровадження і використання дистанційних технологій навчання в освітньому процесі вищих навчальних закладів, які спеціалізуються на підготовці державних службовців;

- аналіз напрацьованої практики впровадження технологій дистанційного навчання в освітній процес.

Так, розробка рекомендацій щодо реформування правової системи професійної підготовки сфери державної служби буде спрямована на забезпечення її розвитку відповідно до сучасних темпів зміни соціально-економічних відносин у світі.

Використання дистанційних освітніх технологій загалом не регламентується, за винятком визначення поняття «дистанційні освітні технології» у базових законах України, що регламентують освітню діяльність. Порядок використання дистанційних освітніх технологій також не дає відповіді на більшість питань, що виникають.

У разі впровадження дистанційних освітніх технологій в освітній процес необхідне створення чіткої нормативно-правової моделі освітньої установи. Передбачувана законодавством діяльність має ґрунтуватися на принципі випереджувального розвитку нормативно-правової бази. Вкрай важливо не допустити ситуації, коли недостатнє законодавче забезпечення гальмувало б упровадження нових освітніх технологій.

Процес розвитку дистанційних технологій в Україні стримувався традиційними для нашої країни причинами – відсутністю матеріально-технічного забезпечення, дефіцитом комп'ютерної техніки, обмеженими можливостями зв'язку. Міністерство освіти

та науки України у 2000 році затвердило «Концепцію розвитку дистанційної освіти в Україні», яка передбачає створення системи дистанційної освіти [117].

Попри те, що електронне навчання впроваджується в національну практику без сформованої нормативно-правової бази, ігнорування необхідності опрацювання законодавчої бази призводить до уповільнення практичного впровадження електронного навчання. Підготовка фахівців залежить від форм і методів навчання. У країнах Європейського Союзу (Велика Британія, Бельгія, ФРН, Польща) застосовується модель навчання державних службовців, яку можна назвати розподіленою. Розподілене навчання використовує безліч технологій навчання, зокрема інформаційно-телекомунікаційну мережу Інтернет і дистанційне навчання [131, с. 21–22].

У Законі України «Про вищу освіту» дистанційна форма навчання діє разом із заочною. Прийнято Закон України «Про Національну програму інформатизації», Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», затверджено Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», рішення колегії Міністерства освіти і науки України «Про стан і перспективи розвитку дистанційного навчання в Україні», які сприяють розвитку та впровадженню дистанційних технологій навчання. Міністерством освіти і науки України видано Накази «Про створення Українського центру дистанційної освіти» (2000) та «Про створення Координаційної ради Міністерства освіти і науки України з питань дистанційної освіти» (2001).

Розвиток дистанційної професійної освіти в Україні відбувається з урахуванням наявних досягнень у цій галузі. Майже при кожному вищому навчальному закладі створено центри дистанційної освіти, які здійснюють розробку дистанційних курсів, проводять науково-методичну роботу з проблем дистанційного навчання, формують веб-сайти дистанційного навчання, виконують роботу з конвертації матеріалів дистанційних курсів у платформу підтримки дистанційного навчання і призначені для проведення навчання з розроблених дистанційних курсів та підвищення рівня професійної підготовки студентів очної та заочної форм навчання. Кількість освітніх закладів, які використовують

дистанційні технології в навчальному процесі, зростає. Державні службовці сьогодні можуть отримати вищу освіту за заочно-дистанційною формою навчання у Національній академії державного управління при Президентові України [292].

Сьогодні й надалі актуальними є питання щодо оплати праці викладачів, які використовують дистанційні технології навчання, співвідношення дистанційних і лекційних годин (їх рівнозначність в освітньому процесі), електронної та очної (стаціонарної) частин освітніх програм.

Як гадає Л. Прудус, не визначений граничний обсяг освітньої програми, яку можна дати з використанням дистанційних технологій, що необхідно для визначення формулювань у документах державного зразка [255, с. 185].

Відповідно до Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні державна інформаційна політика має ґрунтуватися на концептуальних, систематизованих наукових і методологічних розробках, упорядкованих

в єдиній концепції, яку потрібно формувати як сукупність цілей, що відображають національні інтереси в інформаційній сфері; стратегії і тактики управлінських рішень і методів їх реалізації, розроблюваних і реалізованих державною владою для регулювання та вдосконалення і безпосередньо процесів інформаційної взаємодії у всіх сферах життєдіяльності суспільства й держави, і процесів (у широкому сенсі) технологічного забезпечення такої взаємодії [248]. Беручи до уваги Рекомендації парламентських слухань «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» найважливішими принципами вдосконалення нормативно-правовий бази України повинні стати:

- пріоритет інтересів державних службовців в отриманні якісної доступної освіти будь-якого рівня, результати якого матимуть для них практичну цінність;

- пріоритет адаптації національного законодавства України до вимог Європейського Союзу, за безумовного паритету інтересів і взаємної вигоди від встановлення відносин у сфері освіти тих держав, що входять до єдиного (загального) освітнього простору державної служби Європейського Союзу;

- дотримання міжнародних домовленостей і угод, зокрема взаємної зацікавленості у формуванні єдиного (загального) освітнього простору з окремими країнами;

- системність у вдосконаленні та гармонізації нормативних правових актів;

- мінімізація норм, регульованих органами управління освіти України, і розширення академічних свобод і суспільного регулювання освіти;

- дотримання міжнародних стандартів і тенденцій [243].

Згідно з Програмою кадрового забезпечення державної служби, нормативними документами Кабінету Міністрів України система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців базується на: органах державної влади, які здійснюють управління системою навчання державних службовців; вищих закладах освіти, центрах підвищення кваліфікації державних службовців та галузевих інститутах підвищення кваліфікації; освітньо-професійних програмах підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців.

Діюча система професійної підготовки доволі повільно забезпечує органи державної влади та місцевого самоврядування фахівцями високої кваліфікації. Державна служба гостро відчуває нестачу спеціально підготовлених керівників, здатних працювати в сучасних умовах. У цих умовах основною ланкою системи професійної підготовки державного службовця є мережа навчальних закладів, важливе місце серед яких займають вищі навчальні заклади, які знайшли свою нішу на освітньому ринку підготовки кваліфікованих працівників для сфери державної служби [18, с. 119].

Розглянемо проблеми щодо легітимізації електронного навчання та визначення його статусу в системі освіти України.

Найперше отримання освіти будь-якого рівня за допомогою електронного навчання не обумовлено у правових нормах. З одного боку, це не забороняє використання електронного навчання, з іншого – не дає змоги враховувати специфіку електронного навчання, а також не стимулює його розвиток. Водночас до різнопланового навчання на основі електронного реалізується підхід, ідентичний традиційним способам здобуття освіти. Відтак виникають серйозні непорозуміння та конфліктні ситуації.

Другий аспект полягає в ідентифікації статусу електронного навчання в системі освіти держави. У чинному законодавстві України йдеться лише про дистанційні освітні технології, які застосовуються у межах традиційних форм навчання. Водно-

час можна говорити про існування нової форми отримання освіти – дистанційної. Отже, доцільно законодавчо закріпити поняття електронного навчання як особливої форми здобуття освіти. Варто наголосити на тому, що введення нової форми отримання освіти потребує ґрунтовної корекції цілої низки правових норм.

На основі аналізу нормативних правових актів України щодо застосування інформаційно-комунікаційних технологій в освітній сфері, можна сформулювати певні рекомендації, що дадуть змогу вирішити чимало проблем стосовно визначення статусу та місця електронного навчання у системі освіти. Відтак доцільно внести до переліку законодавчо закріплених форм отримання освіти електронну форму. Для цього необхідно ч. 1 ст. 49 «Форми навчання у вищих навчальних закладах» Закону України «Про вищу освіту» доповнити п. 3 «електронна й екстернат» та ч. 4 викласти у такій редакції «Положення про електронну форму навчання затверджується центральним органом виконавчої влади, що здійснює функції з вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання у сфері освіти».

Наступна проблема стосується гармонізації й обумовлена ігноруванням нормативними правовими актами України особливостей електронного навчання та необхідності розробки і застосування зовсім інших специфічних вимог до ліцензування закладів освіти, де повністю застосовують дистанційні освітні технології.

Як вважає М. Терентьєв, варіант гармонізованих норм повинен враховувати принципи Болонського процесу та міжнародну практику скорочення контрольних процедур, що здійснюють державні органи управління освітою, та зростання ролі громадської акредитації [284].

Автору-розробнику педагогічної продукції, що функціонує на основі інформаційно-комунікаційних технологій, належить виключне право використовувати цей продукт у будь-якій формі й у будь-який спосіб, що не суперечить закону (виключне право на твір). Водночас практичне застосування положень, що становлять зміст твору, зокрема положень, що являють собою технічне, економічне, організаційне чи інше рішення, не є використанням твору. Ці правила не застосовуються також щодо програми для електронних обчислювальних машин, за винятком, коли така програма є основним об'єктом прокату.

Закон України «Про авторське право і суміжні права» [184] не містить спеціальної глави або параграфу, присвячених розробникам педагогічної продукції, що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій. Водночас така продукція, безумовно, є об'єктом авторського права. Необхідність її включення до ст. 1 «Визначення термінів» закономірна, оскільки особливості правового режиму мають розглядатися нарівні й за аналогією з деякими нормами статей Закону, що містять правила, загальні для всіх об'єктів авторського права. Зокрема ст. 18, що спрямована на регулювання відносин, які виникають зі створенням творів науки, літератури і мистецтва, передбачена не тільки тому, що подібна норма міститься у Законі України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» [232] щодо програм для електронно-обчислювальних машин, а й тому, що нині значно зріс інтерес держави до бюджетного фінансування створення найрізноманітніших творів (наприклад, телефільмів, підручників, творів образотворчого мистецтва й архітектури тощо). Тому назріла необхідність передбачити відповідні правила щодо всіх видів об'єктів авторського права, зокрема щодо прав розробників педагогічної продукції, що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій.

Передусім суттєвою відмінністю між положеннями Глави 39 «Право інтелектуальної власності на винахід, корисну модель, промисловий зразок» Цивільного Кодексу України і положеннями Закону України «Про авторське право і суміжні права» є зміна змісту поняття «вільне відтворення примірників твору для навчання» (ст. 23 Закону України «Про авторське право і суміжні права») [184; 293].

Загальні положення про право інтелектуальної власності визначені у Цивільному кодексі України. Зокрема до інтелектуальної власності належать твори науки, літератури і мистецтва, створені й під час виконання службових обов'язків (нині у законодавстві про працю використовується термін «трудові обов'язки»), й в процесі службового завдання роботодавця. Ці випадки відрізняються один від одного тим, що трудові обов'язки працівника заздалегідь визначені (відповідно до посадової інструкції, трудового договору тощо) і зазвичай передбачають регулярне створення ним творів того чи іншого виду, тоді як під службовим завданням розуміється вказівка, яку дає роботодавець працівнико-

ві про створення конкретного твору, зокрема таке завдання не завжди може бути визначене його трудовими обов'язками.

Глава 39 «Право інтелектуальної власності на винахід, корисну модель, промисловий зразок» Цивільного кодексу України взагалі не містить поняття твору, створеного в умовах службової залежності. Натомість у Законі України «Про авторські і суміжні права» під цим поняттям розглядаються твори, створені працівником у межах встановлених для нього трудових обов'язків [184; 293]. Твір, створений на виконання службового завдання, що не виходить за межі трудових обов'язків конкретного працівника, охоплюється наведеним визначенням, а твір, який, хоча і створений як службове завдання, але виходить за рамки трудових обов'язків цього працівника, не розглядається як службовий твір.

Наприклад, якщо до обов'язків співробітника газети належить регулярне складання оглядів зарубіжної преси, то доручення керівництва написати репортаж або аналітичну статтю – це завдання, що виходять за межі його трудових обов'язків. Взаємовідносини працівника і роботодавця з приводу такого твору повинні регулюватися додатковою угодою.

Твір часто є невід'ємною складовою матеріального носія – об'єктивної форми вияву. Водночас такий носій може мати самостійну цінність, яка визначається вартістю витрачених на його створення матеріалів і праці. Тому у Цивільному кодексі України передбачено питання про право власності на нього. Зазвичай матеріальний носій твору передається у власність замовнику, хоча угодою сторін може бути передбачено збереження права власності на нього в автора. В останньому випадку такий матеріальний носій передається замовнику в тимчасове користування. Під іншою формою створення твору розуміється насамперед його електронний запис, який також є матеріальною, об'єктивною формою вияву. Однак у цьому разі твір може існувати одночасно на різних носіях (наприклад, у пам'яті електронної обчислювальної машини, на лазерному диску, дискеті тощо) і може бути передано замовнику на будь-якому з них або інформаційно-телекомунікаційною мережею Інтернет.

Відсутність зв'язку твору з такою формою його вияву призводить до того, що питання про право власності на носій твору не виникає, хоча саме умова передачі твору замовнику в тій чи іншій



конкретній формі у договорі слід обумовлювати. Договір авторського замовлення загалом є оплатним, тобто передбачає виплату замовником автору винагороди за створення твору. Водночас Цивільний кодекс України допускає можливість існування безоплатних договорів авторського замовлення, якщо ця умова безпосередньо передбачена угодою сторін.

Слушною є думка І. Коваль, що особливості договору авторського замовлення полягають у тому, що він стосується твору, який ще не існує і буде створений лише в перспективі. Тому вагомою для нього є умова про предмет договору щодо створення твору науки, що відповідає певним вимогам замовника. Інша суттєва умова договору авторського замовлення – про передачу твору замовникові у встановлений термін. Договір, який не передбачає і не дає змоги визначити термін його виконання, не вважається укладеним [100].

За аналогією доцільно розглядати виняткові права розробників педагогічної продукції, що функціонує на основі інформаційно-комунікаційних технологій. Основна відмінність цієї ситуації від інших випадків створення творів на замовлення або в разі виконання робіт за договором полягає

в тому, що стороною-замовником у такому договорі виступає держава або муніципальне утворення, які фінансують виконання замовлення за рахунок бюджетних коштів.

Виключне право на твір, створений у межах державного чи муніципального контрактів для державних або муніципальних потреб, загалом належить виконавцю. У такому договорі виконавцем може бути або автор (співавтори), або інша особа, яка виконує державний чи муніципальний контракт (наприклад, виготовлювач аудіовізуального твору). Водночас державним або муніципальним контрактом може бути передбачено, що виключне право на такий твір належить Україні або муніципальному утворенню, від імені яких виступає державний чи муніципальний замовник (уповноважена організація), або спільно – виконавцю, з одного боку, і, відповідно, Україні або муніципальному утворенню – з іншого. Відтак очевидно, що виключне право на твір не може належати спільно виконавцю й Україні або муніципальному утворенню у разі, якщо виконавцем є автор, оскільки саме в нього насамперед виникає виключне право, а за договором про відчуження виключного права він може передати його набува-

чеві тільки повністю. Спільно володіти правом можуть вторинні правовласники, наприклад, організація-виконавець, що є роботодавцем щодо автора, разом з Україною або муніципальним утворенням.

Якщо відповідно до контракту виключне право на твір належить державі Україна або муніципальному утворенню, то виконавець зобов'язаний придбати на підставі договорів зі своїми працівниками або третіми особами всі належні йому виключні права або забезпечити їх придбання для передачі, відповідно, державі Україна або муніципальному утворенню.

Звісно, це правило не має необхідності застосовуватись до випадків, коли автор особисто створює літературний або музичний твір, але воно може мати значення для створення кінофільму чи іншого твору, що належить до складних об'єктів. Виконавець державного або муніципального контракту має право на відшкодування витрат, яких зазнав через придбання відповідних прав у третіх осіб. Якщо виключне право на твір належить виконавцю чи іншій особі, але не Україні та не муніципальному утворенню, правовласник зобов'язаний на вимогу державного або муніципального замовника надати вказаній цим замовником особі безоплатну ліцензію на використання відповідного твору для державних або муніципальних потреб. Якщо виключне право на твір належить спільно виконавцю й Україні або муніципальному утворенню, державний чи муніципальний замовник також вправі надати ліцензію на використання такого твору для державних або муніципальних потреб, повідомивши про це виконавця. В обох випадках закон передбачає як гарантію дотримання інтересів держави або муніципального утворення як замовників, що фінансували створення відповідного твору з бюджетних коштів, право державного або муніципального замовника надавати безоплатну ліцензію на використання твору для державних або муніципальних потреб.

Отже, як зазначалося, твори науки, зокрема педагогічна продукція, що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій, створюється на основі договорів замовлення, предметом яких власне і є створення цієї продукції. Однак, з огляду на специфіку, притаманну розробці педагогічної продукції, що функціонує на базі інформаційно-комунікаційних технологій, Цивільний кодекс України поширює положення цієї статті на програми і бази

даних, створення яких не передбачалося державним або муніципальним контрактом, але які були створені під час його виконання.

Аналіз законодавства про авторське право щодо створення сучасних комплексів дистанційної освіти із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій засвідчує те, що для виникнення, здійснення та захисту авторських прав не вимагається реєстрація твору чи дотримання будь-яких інших формальностей.

Щодо програм для електронно-обчислювальних машин і баз даних, а також розробок педагогічної продукції, що функціонує на основі інформаційно-комунікаційних технологій, то можлива реєстрація, яку правовласник здійснює за бажанням.

Доцільно зауважити, що розвиток інформаційних технологій вимагає посиленої уваги до підготовки державних службовців у сфері інформаційного права. Відтак доцільно вивчити комплекс принципово нових логічно взаємозалежних інформаційно-правових дисциплін у виді авторських курсів, що охоплюють сучасні дисципліни, предметний зміст яких обумовлено вимогами Європейського Союзу, а також результатами фактичного формування в Україні елементів базових електронних структур інформаційного суспільства, зокрема «електронної держави», «електронного уряду», «електронного правосуддя» тощо, впровадження автоматизованої інформаційної системи – Єдина державна комп'ютерна система «Кадри» тощо [194; 249; 68].

У цьому комплексі основними (екзаменаційними) навчальними дисциплінами, поряд із базовою «Інформаційне право», є такі:

- теорія інформаційного права;
- актуальні проблеми інформаційного права;
- міжнародно-правові основи глобального інформаційного обміну;
- організаційно-правове забезпечення інформаційної безпеки;
- інформаційно-правове забезпечення судочинства;
- юридична статистика.

Низка дисциплін становить більш ґрунтовне змістовне уявлення про підгалузі інформаційного права (зокрема дисципліни «Телекомунікаційне (телематичне) право», «Право інформа-

ційної безпеки»), а також його інститутів («Злочини у інформаційній сфері», «Адміністративні правопорушення в інформаційній сфері», «Особливості та правові наслідки застосування електронного підпису», «Право телекомунікаційних (телематичних) мереж» [13], «Захист інтелектуальної власності в інформаційній сфері» тощо).

Аналіз, здійснений Інститутом стратегічних досліджень (А. Іщенко, М. Карпенко [89; 96]) засвідчив, що рівень інформаційно-правової підготовки державних службовців в умовах надшвидкого розвитку інформаційного суспільства визначається не тільки якістю інформаційної підготовки (навчання), а й її безперервністю, яку можна і потрібно забезпечити (зі шкільної лави) у коледжах і вузах, аспірантурі та докторантурі, на факультетах (в установах) підвищення кваліфікації. Як гадає авторський колектив дослідження «Освіта й наука в інноваційному розвитку сучасної Європи» (за заг. ред. С. Здіорука), дисципліни «Правова інформологія» і «Правова інформатика» є базовими для правових дисциплін, що широко використовують інформаційні відносини як засіб досягнення профільних цілей та ін. [163].

Загалом виявлення та раціоналізація відповідної структурно-логічної схеми вивчення дисциплін навчального плану з визначенням переліку нових актуальних дисциплін і корекцією змісту «старих», дає змогу забезпечити певне зростання педагогічної ефективності професійного навчання державних службовців.

На підставі дослідження Інституту стратегічних досліджень та Центру Разумкова (С. Здіорук, М. Карпенко, І. Богачевська, С. Зубченко, А. Іщенко, В. Лозовий [163;66]) доцільно до професійної підготовки державних службовців включити навчальні дисципліни інформаційно-правового циклу, що забезпечить виконання сучасних вимог щодо якості та безперервності інформаційно-правової підготовки державних службовців різного рівня кваліфікації. Зокрема для державних службовців технічного профілю передбачити такі навчальні дисципліни: право інформаційних технологій і безпеки (вивчає інформаційні правовідносини в галузі застосування сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій та інформаційної «зброї»); правова статистика (вивчає елементи правової діяльності, розкриваючи її динаміку і структуру).

Для державних службовців гуманітарного профілю слушно ввести такі навчальні дисципліни: юридична статистика (вивчає елементи правової діяльності, зокрема правопорушення, злочинність і судимість, а також іншої юридично значущої діяльності, розкриваючи їх рівень, динаміку й структуру).

Для державних службовців керівного рівня юридичного профілю, зокрема бакалаврату, слушною буде структурно-логічна схема комплексу навчальних дисциплін «інформаційно-правового» циклу – інформаційне право (вивчає способи правового регулювання цільових інформаційних відносин, тобто інформаційні правовідносини в інформаційній сфері, які залежно від інформаційної «насиченості» їх фактичного змісту і «чистоти» інформаційної природи об'єктів поділяються на основні, додаткові, факультативні та судову статистику).

Основними (предметні, галузеві) є інформаційні правовідносини (чотири групи) у галузі: 1) засобів інформаційної безпеки; 2) засобів масової інформації; 3) засобів автоматизації, 4) засобів телекомунікації (телематики). Додатковими (змішані та двогалузеві) є «змішані» інформаційні правовідносини (інформаційно-майнові, інформаційно-виробничі, інформаційно-господарські тощо) та двогалузеві (у галузі інтелектуальної власності та власності на інформаційні ресурси, комп'ютерної інформації, правової інформатизації та ін.). Факультативними (практично інших галузей права) є «частково» інформаційні правовідносини у сфері використання інформаційних засобів і ресурсів (у галузі бібліотечної справи, архівів та ін.). Судова статистика – вивчає злочинність і судимість, а також заходи соціально-правового регулювання, вдосконалення правової системи держави, розвитку законодавства й ін.

Для державних службовців юридичного профілю необхідно передбачити навчальні дисципліни, що охоплюють:

– теорію інформаційного права (вивчає основні аксіоми і твердження, моделі, джерела, принципи, способи і засоби, методи, систему (архітектуру), основні змістовні компоненти (підгалузі й базисні елементи – інститути), а також місце інформаційного права в Україні, продуктивні класифікації інформаційних правовідносин та інформаційно-правових режимів, елементи системології інформаційного права, зокрема низку основних теоретичних і прикладних проблем у цій предметній галузі [19; 133]);

– актуальні проблеми інформаційного права (вивчає практично значущі теоретичні та прикладні проблеми, зокрема проблеми правових режимів інформації, інформаційно-правового статусу громадян і організацій, правові проблеми інформаційної безпеки тощо);

– право телекомунікаційних (телематичних) мереж (принципи побудови та міжнародні підходи до регулювання відносин у галузі глобальних і регіональних телекомунікаційних (телематичних) мереж);

– правову інформологію (*informology*) (вивчає природу, види, властивості та якісні форми вияву інформації в правовій сфері, раціональні форми її подання, а також концептуальні та методологічні основи різних інформаційно-правових теорій – управління, ідентифікації, оцінювання та ін.) [19, с. 23];

– інформаційно-комп'ютерні технології (ІКТ) в судочинстві (вивчає інформаційно-програмне забезпечення сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій, включаючи прикладні інформаційно-комп'ютерні технології глобальних телекомунікаційних (телематичних) мереж, що використовуються в Єдиному державному реєстрі судових рішень [194].

Нині у різних вишах, що готують спеціалістів для державної служби України, зазвичай навчальні дисципліни «Інформаційне право» і «Правова інформатика» читаються як дисципліни за вибором; навчальну дисципліну «Судова статистика» як головний розділ охоплює навчальна дисципліна «Юридична статистика»; дисципліна «Телекомунікаційне (телематичне) право» не читається, а дисципліни «Інформологія», «Правова інформологія», «Юридична логіка» й «Інформаційно-правове забезпечення правоохоронної діяльності» читаються факультативно.

Водночас через стрімкий розвиток інформаційного сектора державного управління всіх країн Європейського Союзу, а також впровадження правових автоматизованих інформаційних систем (на кшталт *Integrated Court Management Systems* – США; Єдиного державного реєстру судових рішень – Україна та ін.) на практиці постає необхідність освітньої стандартизації навчального процесу підготовки державних службовців.

Сучасні освітні програми не забезпечують реальні потреби державних службовців у знаннях і навичках, необхідних для вирішення проблем суспільного життя. Така ж думка простежується

у дослідженнях К. Сидорової, а окреслена проблема стала предметом обговорення на щорічній науково-практичній конференції за результатами стажування слухачів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [266; 274]. Сьогодення вимагає від державних службовців виважених і ґрунтовно продуманих управлінських рішень, неординарних творчих ідей, нестандартних дій, без яких не можна подолати найскладніші проблеми сучасності. Ігрові форми навчання, тренінги, попри відповідні жорсткі правила, сприяють активізації творчого начала, дають змогу державним службовцям отримати або розвинути навички практичного поєднання особистих і групових інтересів.

У цьому контексті актуальності набуває адаптація технологій розвитку корпоративної культури, апробованих у комерційних організаціях, процесу формування професіоналізму кадрів державної служби. Створення умов для підготовки державних службовців є дієвим механізмом формування та коригування позицій та інтересів, прийняття або неприйняття ними цілей, цінностей і норм державної служби.

Конкретний предметний зміст правового забезпечення електронного навчання в системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій має самостійно визначатися, з огляду на реалії багаторівневої системи формування органів державного управління. Зміст відповідних завдань не може бути сприйнято без уваги на інтеграцію до Європейського Союзу. Спрацьовують обставини зумовлені занепадом розвитку національного освітнього права поряд із нормативним регулюванням освітнього процесу в Європейському Союзі. Попри це, адміністративно-правове регулювання освітнього процесу у сфері державної служби має забезпечити впровадження у навчальний процес новітніх освітніх технологій.

Зокрема доцільно, наприклад, навести навчальний комплекс у Wyzsza szkoła administracji publicznej / Stanisława Staszica w Białymstoku (Польща) [326]. Розроблений комплекс дистанційної освіти дає змогу проводити дистанційне навчання без відриву від виробничої діяльності, яке й передбачає засвоєння через інформаційно-телекомунікаційну мережу «Інтернет» відеолекцій провідних фахівців Академії та навчально-методичних посібників, проведення практичних занять в інтерактивному режимі, обговорення актуальних проблем у режимі відеоконференцій, дистанційне тестування.

При розробці зазначеного комплексу дистанційної освіти використовувалися сучасні технології створення медіа-ресурсів в інформаційно-телекомунікаційній мережі «Інтернет» із використанням технологій Web 2.0, що дало змогу налагодити багатофункціональний інтернет-портал із можливістю спілкування у режимі відеоконференції. Комплекс є мультиплатформним, що дає змогу працювати не тільки з персональним комп'ютером, а й використовуючи сучасні технічні пристрої з доступом до інформаційно-телекомунікаційної мережі «Інтернет», зокрема смартфони, планшетні комп'ютери й ін. Портал «Юстиція» інтегрований з найбільш популярними соціальними мережами Twitter і Facebook, що дає змогу об'єднати користувачам свої акаунти з різних соціальних мереж в єдину систему з комплексом дистанційної освіти для підвищення ефективності процесу навчання шляхом збільшення функціональних можливостей і повної автоматизації розсилки матеріалів особам, які навчаються, за допомогою особистих повідомлень у цих мережах.

Портал дає змогу здійснювати гостьовий доступ до обмеженого переліку ресурсів, що необхідно для ознайомлення з можливостями інтерактивного ресурсу. Головна сторінка portalу складається з чотирьох розділів: «Моніторинг правозастосування», «Правова просвіта», «Освіта» та «Наука», які, своєю чергою, поділені на підрозділи. Розділ «Моніторинг правозастосування» призначений для того, щоб допомогти користувачам portalу оцінити положення чинного законодавства, ознайомитися з офіційними і неофіційними тлумаченнями права, бути в курсі законопроектної діяльності державних органів та громадського обговорення нормативних правових актів, а також виявити проблеми законодавства.

Підрозділ «Законодавство» сприяє отриманню доступу до Інтернет-версій інформаційно-правових довідкових систем. Матеріал доступний і для перегляду через веб-інтерфейс, і для скачування зареєстрованим користувачам.

У системі дистанційного навчання передбачений окремий модуль для спілкування з викладачем дистанційних курсів. Для цього треба перейти у вкладку «Спілкування». У цьому ж розділі особи, які навчаються, мають змогу обмінюватися повідомленнями між собою за допомогою «Форуму» або ж в особистих «Блогах». Спілкування з викладачем можливе також



шляхом звернення до спеціальних форм під час ознайомлення з навчально-методичними та лекційними матеріалами через підрозділ «Наука».

Основна перевага дистанційного освітнього комплексу – це наявність можливостей підвищення кваліфікації зі застосуванням дистанційних освітніх технологій, що дає змогу пройти повний курс навчання або підвищення кваліфікації без відриву від виробництва зі збереженням значної кількості бюджетних коштів (витрати на відрядження, проїзд, проживання, харчування тощо). Особливе місце в електронному навчанні відведено відеоекцціям, однак використання цього ресурсу вимагає наявності у користувача доступу до інформаційно-телекомунікаційної мережі «Інтернет», швидкість каналу якої має відповідати вимогам для відтворення матеріалу. За відсутності такого користувачеві дистанційного освітнього комплексу надається доступ до матеріалів у текстовому вигляді. Портал створено за допомогою сучасних засобів веб-дизайну, що дає змогу оперативно видозмінювати інтерфейс відповідно до вимог. Необхідно зазначити, що взаємодія між суб'єктами цього проекту здійснювалася передусім за допомогою програми Skype через віддалені канали зв'язку.

Варто наголосити, що в Україні, а саме в Інституті державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили, який здійснює підготовку магістрів державної служби, також здійснюється впровадження дистанційних технологій, але на базі електронної платформи *Moodle*, яка є загальноновизнаним світовим лідером освітніх інформаційних систем нового типу – систем управління навчанням *LMS (Learning Management Systems)* [84].

Розроблені для вивчення дисциплін комп'ютерного циклу дистанційні курси опубліковані на сайті дистанційного навчання університету та використовуються у процесі професійної підготовки державних службовців для організації самостійної роботи та безпосередньо на заняттях. Їх використання дозволяє мобільно організовувати через мережу Інтернет різні види самостійної й аудиторної роботи студентів та здійснювати її контроль.

Завдяки підтримці міжнародних освітніх стандартів електронного навчання і можливості автоматизації вирішення таких завдань, як подання навчального матеріалу в потрібний час, контроль використання навчальних ресурсів, адміністрування окре-

мих слухачів і груп, організація взаємодії з викладачем, звітність, *Moodle* є найбільш оптимальною платформою для розгортання й реалізації дистанційного навчання. Інформаційне середовище *Moodle* підтримує сучасні освітні стандарти електронного навчання *E-learning 2.0*, передбачає новий тип відносин учасників навчального процесу за рахунок переходу до контролю за навчанням у руки студента [79].

Упровадження дистанційних технологій у професійну підготовку магістрів державної служби ЧДУ ім. Петра Могили на наявній нормативно-правовій основі виявила низку труднощів, пов'язаних із тим, що доволі багато аспектів організації дистанційного навчання не підкріплені нормативно-правовими актами. Це насамперед проблеми планування навчального навантаження та структури дистанційних курсів, проблеми розрахунку вартості окремого дистанційного курсу, аспекти організаційного управління дистанційним навчальним процесом.

Для вирішення вказаних труднощів доцільно визначити та розробити перелік документів, необхідних для повноцінного впровадження дистанційного навчання в університеті. Це може бути: наказ ректора про впровадження дистанційних технологій навчання; положення про організацію дистанційного навчання у вищому навчальному закладі; структура навчального навантаження та рекомендації щодо його планування у разі використання дистанційних курсів; розрахунок вартості навчання і проведення дистанційних занять за окремим дистанційним курсом [18, с. 118].

Н. Протасова вважає, що «...налагодження ефективної діяльності в рамках європейської інтеграції значною мірою залежить від розвитку здібностей державного службовця, його потреб та інтересів. Здібності перебувають у тісному взаємозв'язку з потребами, більше того, вкупі із схильностями, нахилами, бажаннями й прагненнями здібності детермінують ті чи інші потреби. Останні слугують джерелом соціально-психологічної активності державного службовця, відображають його стан і рівень розвитку. Здібності й потреби особистості поєднуються в діалектично суперечливу пару, оскільки «реалізація здібностей призводить до задоволення потреб і, навпаки, потреби адекватно реагують на розвиток здібностей» [254, с. 47].

У контексті вимог європеїзації державного управління доцільно говорити про здібності державного службовця як по європейськи зорієнтовані діяльнісні потреби, та потреби як цілеспрямовані здібності для самооцінки, управління психоемоційним станом, прийняття рішень, спілкування й самостійного мислення.

Узагальнюючи, зазначимо, що передумови розвитку особистості державного управлінця мають дуальний характер, оскільки, з одного боку, охоплюють визначення кола, змісту й характеру вимог європеїзації державного сектору, а з іншого – передбачають наявність відповідних професійних, психолого-педагогічних, соціальних і навчальних умов. Своєю чергою вимоги щодо європеїзації державного управління, формуючи завдання для різних ієрархічних рівнів державного управління і конкретизуючи перелік професійно-особистісних умінь та навичок, необхідних для їх виконання, стають фактором розвитку фахівця з євроінтеграційних процесів. Так, умови розвиваючого процесу сприяють професійному, освітньому й культурному росту державного службовця, а вимоги щодо європеїзації слугують фактором розвиваючого процесу. Основою розвитку державного службовця є його внутрішня позиція як система реально діючих мотивів по відношенню до євроінтеграційних процесів, самоусвідомлення та відношення до себе у контексті вимог європеїзації державного управління [120, с. 143–144].

Отже, концепція правового забезпечення електронного навчання у системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій визначається протилежними принципами розмежування та кооперації. Якщо принцип розмежування визначає структуру, то принцип кооперації утворює функціональні компоненти системи, на основі якої розвивається спілка інформацій, дій і контролю між органами освіти, державного управління та державними службовцями.

Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні у контексті забезпечення електронного навчання з використанням дистанційних освітніх технологій характеризується багаторівневою системою, для диференційованого визначення якої ще не існує єдиного поняття. Її вивчення на основі дже-

рел права не є всебічним та вимагає зорієнтованості на правові відносини.

Глобальний процес переходу від індустріального до інформаційного суспільства, соціально-економічні зміни, які відбуваються в Україні, вимагають суттєвих перетворень у багатьох сферах діяльності держави на основі сучасних наукових досліджень. Особливо це стосується вирішення актуальних проблем розвитку системи підготовки державних службовців на основі нових прогресивних концептуальних підходів, упровадження у навчальний процес новітніх педагогічних технологій і науково-методичних розробок, пов'язаних із використанням нових інформаційно-комунікаційних технологій.

Закон України «Про вищу освіту» набрав чинності з 01.07.2014 р. № 1556 в якому з-поміж новел необхідно виокремити застосування електронного навчання і дистанційних освітніх технологій. Закон, зокрема, спрямований на упорядкування національної системи освіти відповідно до вимог глобального інформаційного суспільства і надання електронному навчанню правового статусу.

На наш погляд доцільно внести зміни до Закону України «Про вищу освіту» 01.07.2014 р. № 1556, розширивши понятійний апарат визначенням дистанційного навчання як сукупності інформаційних технологій і засобів їх забезпечення, що дають змогу здійснити доступ до інформаційних ресурсів досліджуваних навчальних дисциплін відповідно до плану освітнього процесу, забезпечити інтерактивну взаємодію осіб, які навчаються, і викладачів, надання державним службовцям можливості самостійної роботи щодо освоєння досліджуваного навчального матеріалу, а також здійснити оцінювання їх знань і навичок, отриманих під час навчання.

У нормативних правових актах України сьогодні не повною мірою враховані особливості дистанційної освіти. Є необхідність розробки і застосування інших специфічних вимог до ліцензування установ, що застосовують дистанційні освітні технології, оскільки відсутнє однозначне використання понять «електронне навчання» і «дистанційна освіта», яке необхідне для визначеності й чіткості правового регулювання, що формується у межах застосування інформаційно-комунікаційних відносин суб'єктів навчального процесу.

### **2.3. Інформаційно-правові складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес професійної підготовки державних службовців**

Важливі проблеми, що виникають за впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в освітню сферу за умов формування та розвитку інформаційного суспільства, стосуються якості управління персоналом навчальних закладів, зокрема науковими та викладацькими кадрами.

Під час створення курсу електронного навчання важливо зважати на особливості цільової групи, для якої призначений цей курс, і вибір методики дистанційного навчання з урахуванням характеристик технічного забезпечення. Відтак існує низка аспектів інформатизації освіти.

Зокрема виник новий термін «візуальна освіта», який означає, що у навчанні зображення, образ, моделі, знаки виконуватимуть усе більшу роль, витісняючи звичні тексти. Робота зі знаками і знаковими системами, перехід із однієї знакової системи в іншу, кодування та декодування – навиками таких процесів повинна володіти людина інформаційного суспільства. Відтак постає питання про інформаційну культуру особистості, під якою розуміють наявність знань у галузі інформації та вміння працювати з інформацією.

Інформаційна культура особистості, вважають учені, потребує постійного формування. Тому в другій половині XX ст. виникає напрям медіа-освіти, яка досліджує питання про вивчення державними службовцями засобів масової комунікації. Основні завдання медіа-освіти полягають у: підготовці державних службовців до діяльності в умовах інформаційного суспільства; формуванні у них умінь користуватися інформацією різних видів; володінні способами спілкування за допомогою інформаційних технологій і засобів, тобто здійсненні комунікації; усвідомленні наслідків впливу на людину засобів інформації, зокрема засобів масової комунікації [325]. У системі підготовки державних службовців розвинених країн вивчається спеціальний предмет, спрямований на вирішення цих завдань, що охоплює поняття про комунікації, знакові системи, подання інформації, засоби масової комунікації, концепції розвитку інформаційних технологій і сис-

тем, системи розподільної обробки даних, технології мультимедіа, інтелектуальні інформаційні технології [308, с. 4].

Дослідження Центром Разумкова, Інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної ради України, центральних і регіональних дослідницьких центрів у сфері державної служби (Академії державної служби при Президенті України та регіональних інститутів) дають змогу зробити висновки [35; 147; 34; 141; 37; 132; 303; 176].

По-перше, інформатизація освіти охоплює такі важливі її компоненти, як цілі та зміст. Одним із основних компонентів, що становить модель випускника вишу, є інформаційна культура. У цьому контексті виникає потреба не тільки у запровадженні спеціальних предметів, а й у перегляді змісту традиційних дисциплін, а відтак відповідних змін, характер яких наразі не зрозумілий ученим.

По-друге, використання у навчальному процесі автоматизованих навчальних систем та інших технологій вимагає перегляду методів і форм навчання, аналізу й нового розуміння навчального процесу, встановлення нових принципів навчання, а також нового погляду на процес навчання у межах психології.

По-третє, інформатизація освіти передбачає насамперед розробку навчального забезпечення освітнього процесу на основі нових і традиційних інформаційних технологій.

Доцільність упровадження курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес державних службовців засвідчило опитування державних службовців міста Львова. Відтак встановлено, що найбільш виправдана форма проведення освітнього семінару – це восьмигодинні тренінг-коловіуми у режимі реального часу із застосуванням інтерактивних технологій, які проводяться двічі на місяць у робочий час із відривом від виробництва (з 10.00 до 18.00 год) у будні. За результатами анкетування 263 державних службовців, за впровадження таких семінарів висловилося понад 76% опитаних респондентів (станом на 19–23 січня 2015 р.).

Мета впровадження освітньої програми – безкоштовне групове інформаційне забезпечення діяльності державних службовців у сфері державного замовлення. Додаткова підтримка успішної участі слухачів у процедурах торгів, кваліфікованому виконанні державних контрактів виявляється через залучення

суб'єктів малого та середнього підприємництва до процедури державного замовлення.

Треба зазначити, що з метою навчання державних службовців щодо участі в державному замовленні були запрошені не педагоги або теоретики, а представники Львівського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, Державної фінансової інспекції в Львівській області, Прокуратури Львівської області, департаментів Львівської обласної державної адміністрації, Львівської міської ради.

Діалог бізнесу і влади у конструктивному освітньому аспекті дав змогу, крім гарантованого двостороннього краудсорсингу (*crowdsourcing*) вдосконалення системи закупівель, у стислі терміни встановити і сформувати пул професіоналів у державному замовленні з числа суб'єктів малого та середнього підприємства.

Важливо, щоб державні службовці, які пройшли курс навчання щодо участі у державному замовленні, могли надати власні пропозиції стосовно впровадження нових освітніх програм, проведення спеціалізованих семінарів і круглих столів.

У процесі підготовки до введення освітньої програми виникли питання, вирішення яких вимагало поєднання технологій дистанційного й очного навчання. Багатогодинний формат навчання передбачає складне організаційно-технологічне вирішення завдання – проведення очно-заочного дистанційного освітнього семінару з частою зміною спікерів і форматів передачі навчальної інформації. Невдовзі відповідне рішення було віднайдено, яке, зрештою, себе виправдало.

У зазначений час слухачі, яким зручно очно проходити навчання, збираються на єдиному мультимедіа майданчику освітнього центру. Регламент і таймінг семінару відомий заздалегідь, онлайн трансляція зі записом дає змогу на відстані брати участь у заході тим державним службовцям, які як зручну форму обрали отримання знань із використанням дистанційних освітніх технологій.

Безумовно, Львівська обласна державна адміністрація розпочала формування елементів електронної держави. Водночас спікери можуть також в інтерактивному телемості підключатися до загальної трансляції. Тематично семінар поділено на теоретичну і практичну частини. Завершується семінар бізнес-тренінгом із

участю у тестовому електронному аукціоні й перевіркою знань. У процесі занять можна отримати відповідь на будь-яке питання за темою.

Така форма навчання виявила себе як оптимальне співвідношення змістовної частини, послідовності викладу матеріалу, доступності передачі інформації. Це, безумовно, сприяє якісному засвоєнню навчального матеріалу й розумінню основних засад участі у державному замовленні. За результатами кожного семінару, крім тестів для перевірки знань, здійснювався контроль за якістю наданих освітніх послуг. Варто зазначити, що зі загальної кількості слухачів освітніх семінарів 98% респондентів були повністю задоволені якістю наданої інформації, навчального матеріалу, роботи спікерів і команди організаторів загалом.

Головною метою впровадження цього освітнього продукту є забезпечення кваліфікованої практичної підготовки державних службовців до роботи як учасників державного замовлення – потенційних сумлінних виконавців державного замовлення.

Щодо участі державних службовців у анкетуванні (див. Додаток 6) та необхідності дослідження теоретичних і прикладних питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні складено пояснювальну записку в якій зазначалося, що нині актуальними для суспільства і держави є питання щодо нових підходів до професійної підготовки державних службовців у межах адміністративного права України. Це спричинено тим, що майже за чверть століття незалежності Української держави адміністративне законодавство у сфері регулювання професійної підготовки державних службовців за своїм змістом і сутністю не зазнало суттєвих змін. І надалі є незмінною методологія застосування адміністративного права у процесі регулювання професійної підготовки державних службовців, що в умовах інтеграції до європейського співтовариства негативно впливає на ефективність державного управління.

Як вважають У.Хортон і К. Хортон, нові інформаційні технології в освіті охоплюють три складові: технічні пристрої, програмне забезпечення та навчальне забезпечення [291, с. 12]. До сучасних технічних пристроїв, окрім комп'ютера, належать принтер, сканер, телевізійна й відеоапаратура, пристрої для перетворення інформації з однієї форми в іншу тощо. Оскільки комп'ютер



є основою інформаційних технологій, зазвичай інформатизацію освіти розуміють як комп'ютеризацію навчання, тобто використання комп'ютера як засобу навчання і ширше – як багатоцільове використання комп'ютера у навчальному процесі.

Другою складовою інформаційних технологій є програми, що керують роботою на комп'ютері й обслуговують цю роботу.

Як вважає М. Меллінг, третю, найголовнішу, складову інформаційних технологій становить навчальне забезпечення як особливий клас програм – навчальні програми, навчальні системи [144, с. 21–24]. Власне вони й визначають процес і технологію комп'ютерного навчання, а також постійно удосконалюються фахівцями.

Сьогодні є бази і банки даних, гіпертекстові системи, створені спеціально для навчальних цілей. З-поміж навчальних систем найбільш поширені такі: для тренування умінь і навичок; тренувальні; для формування знань, зокрема наукових понять; програми для проблемного навчання; імітаційні та моделюючі програми; дидактичні ігри [75; 85; 287; 47; 297; 151].

За визначенням учених, інформатизація освіти спричиняє суттєві зміни багатьох аспектів навчального процесу [140]. Змінюється діяльність викладача й особи, яка навчається. Особа, яка навчається, може оперувати значним обсягом різноманітної інформації, інтегрувати її, має змогу автоматизувати її обробку, моделювати процеси і вирішувати проблеми, бути самостійною у навчальних діях тощо. Викладач також звільняється від рутинних операцій, отримує змогу діагностувати осіб, які навчаються, відстежувати динаміку їх навчання і розвитку. Водночас, з погляду учасників науково-практичної конференції «Інноваційні комп'ютерні технології у вищій школі», деякі викладачі не готові до переходу від аудиторної форми навчання, зокрема традиційного навчання, до використання інформаційних технологій в освіті [82]. Електронна техніка наразі використовується здебільшого як допоміжний засіб навчання. Певною мірою комп'ютер і нові інформаційні технології поступово поглинатиимуть навчальний процес, але, очевидно, не замінять повністю традиційні технології навчання.

З огляду на процес упровадження курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій в освітній процес державних службовців у країнах ЄС, мож-

на констатувати прагнення до встановлення єдиної комплексної процедури державної акредитації.

Зокрема здійснюється спеціальне ліцензування установ, які повністю застосовують дистанційні освітні технології (наприклад, у Великій Британії для державних і муніципальних службовців понад 70% навчального часу в разі навчання за програмами різного рівня відводиться на навчання з використанням дистанційних освітніх технологій).

За сучасних умов в Україні процедура атестації може бути елементом комплексної перевірки. Відтак найперше має розглядатися вимога обов'язкової державної акредитації закладів освіти всіх видів (державних і недержавних), яка проводиться у вигляді комплексної процедури, що передбачає ліцензування і, за потреби, атестацію (для закладів освіти, що здійснили випуск осіб).

Зазначене вимагає визначити єдиний правовий статус окреслених процедур акредитації та ліцензування. Усі освітні установи мають отримувати право на освітню діяльність із отриманням ліцензії на освітню діяльність і право видавати документи про закінчення вишу державного взірця після їх державної акредитації за відповідною програмою (але не з часу їх утворення).

Потрібно визначити терміни дії ліцензій та акредитацій. Вимога щодо єдиних термінів дії ліцензій і акредитацій є більш жорсткою і може бути реалізована за необхідності створення міждержавних консорціумів і асоціацій. Державна акредитація повинна враховувати результати громадських акредитацій професійних асоціацій і міжнародних акредитаційних (сертифікаційних) органів.

Безумовно, державна акредитація і ліцензування філій установ освіти має здійснюватися спільно з головними установами освіти, оскільки філії є елементами єдиної ресурсної системи. Заклади освіти повинні нести повну відповідальність за діяльність своїх філій.

Водночас є другий комплекс проблем, що стосується повної відсутності правових норм, які регулюють ліцензування закладів освіти, що повністю застосовують дистанційні освітні технології.

За наявності систем управління освітою, які жорстко контролюють умови організації та процес навчання, ігнорування особливостей дистанційних освітніх технологій призводить до демотивації установ освіти щодо використання дистанційних

освітніх технологій і загалом до уповільнення темпів розвитку дистанційних освітніх технологій в Україні.

Зокрема згідно з чинним законодавством установи освіти, які реалізують електронне навчання, у ліцензійних нормах зазвичай вказують чисельність територій, де навчатиметься визначена кількість осіб. Вимоги до бібліотек такого вишу не враховують індивідуальні комплекти навчально-методичних матеріалів для осіб, які навчаються, і ресурси Інтернет-бібліотеки.

На основі досвіду діяльності закладів освіти, що повністю застосовують дистанційні освітні технології (наприклад, у Польщі), доцільно розробити специфічні вимоги для ліцензування закладів освіти, що відображають особливості дистанційного навчання. Сутність запропонованих змін ліцензійних нормативів заснована на доведенні факту еквівалентності багатьох видів програм навчання у традиційних формах і електронного навчання (треба враховувати специфіку навчання за програмами загальної підготовки державних службовців і програмами навчання за напрямами державного управління у різних сферах виконавчої влади).

Основні вимоги до установ електронної освіти у системі професійної підготовки державних службовців доцільно передбачити у положеннях «Про освітні установи вищої професійної освіти (вищому навчальному закладі)», «Про ліцензування закладів вищої та післявузівської професійної і додаткової освіти», «Про державну акредитацію закладів вищої професійної освіти» з урахуванням вимог, що висуваються до установ дистанційної освіти. Законодавчо слід закріпити додаткові вимоги:

- пропускна здатність телекомунікаційного каналу установ, що використовують технології електронного навчання, має бути достатня для організації навчального процесу за всіма видами навчальної роботи і технологіям педагогічного спілкування, передбаченим навчальним планом і календарним графіком навчального процесу;

- інформаційне забезпечення освітньої діяльності мають становити інформаційні ресурси на різних носіях і засоби оперативного доступу до них;

- інформаційні ресурси мають повною мірою забезпечувати навчальний процес;

- професорсько-викладацький склад, інженерно-технічний та навчально-допоміжний персонал повинні періодично прохо-

дити перепідготовку або підвищення кваліфікації у галузі нових інформаційних та освітніх технологій;

- установи, що використовують технології електронного навчання, повинні мати сертифікованих фахівців у галузі управління комп'ютерними мережами та базами даних.

Аналіз нормативно-правової бази використання інформаційно-комунікаційних технологій в освітній сфері, в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства, засвідчує необхідність удосконалення нормативно-правових актів, що регламентують питання міжнародної співпраці установ освіти та створення структурних відокремлених підрозділів на території України. Це, зокрема, є актуальним у контексті ратифікації Угоди між Україною і Європейським Союзом про участь України у Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020» [240].

Найперше чимало проблем стосується гармонізації. Це, зокрема, сьогодні спричиняє найбільшу кількість конфліктних ситуацій через суперечливість правових норм, що регулюють міжнародну співпрацю закладів освіти у сфері державної служби і діяльність їх відокремлених структурних підрозділів на території України.

Відтак основні проблеми полягають у:

- нерозвиненості і суперечливості правових актів, що регулюють питання ліцензування, акредитації й атестації філій установ освіти;

- відсутності нормативного врегулювання порядку встановлення відносин з установами освіти інших держав (окрім передбаченого міжнародними договорами, що укладаються між урядами та органами управління освітою держав, або між центральними органами виконавчої влади у галузі державної служби);

- визначенні функцій філій і представництв (зокрема позбавлення останніх права провадити освітню діяльність);

- обмеженнях на проведення підсумкової атестації у відокремлених структурних підрозділах, що здійснюють навчання за дистанційними освітніми технологіями тощо.

Так, необхідно чітко визначити загальні положення правового статусу відокремлених структурних підрозділів закладів освіти, осіб, які навчаються, та працівників освіти. Відтак мають бути враховані вимоги вертикальної гармонізації (зокрема національних законів).

Статус осіб, які навчаються, і співробітників відокремлених структурних підрозділів повинен бути таким же, як і в аналогічних категорій головних організацій.

Потрібно визначити правовий статус нових професій у системі освіти, пов'язаних із використанням дистанційних освітніх технологій (тьютори (від англ. *tutor* – учитель), викладачі-консультанти тощо).

Доцільно розробити пакет нормативних документів щодо створення та діяльності структурних підрозділів вишів однієї країни на території іншої, який, зокрема, міститиме:

- типову міжнародну угоду про створення структурних підрозділів у закордонних країнах;

- типові положення про філію вишу за кордоном;

- типові положення про представництво вишу за кордоном (із обов'язковою вказівкою, що з метою надання студентам, які навчаються за заочною формою, допомоги в освоєнні освітніх програм безпосередньо за місцем їх роботи та проживання, вищий навчальний заклад має право здійснювати лекції, консультації, поточний контроль успішності, проміжну та підсумкову атестацію осіб, які навчаються, шляхом залучення штатних науково-педагогічних працівників вищого навчального закладу на основі навчально-матеріальної бази представництва);

- типову міжнародну угоду про спільний освітній заклад у сфері професійної підготовки державних службовців. Створення локальних актів дає змогу систематизувати й уніфікувати підходи до процесу організації електронного навчання в освітніх установах і встановити чіткі правила, що визначають права й обов'язки учасників процесу на всіх етапах. Водночас створення локальних нормативних актів не вирішує загальну проблему впровадження дистанційних технологій, що полягає у нормативно-правовому забезпеченні на регіональному рівні.

Вирішення зазначених питань імовірно у межах *TAIEX Technical Assistance information Exchange SIGMA (Support for Improvement Governance and Management)* і проектів *Twinning* у контексті виконання пункту 7 Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [251].

Адаптація українського законодавства до стандартів ЄС, завершення політичних й економічних реформ, вироблення скоор-

динованої державної політики тощо вимагають значного фінансування, якого недостатньо у розпорядженні уряду України. Європейська Комісія підтримує країни-партнери Європейської політики сусідства та надає технічну допомогу через засоби, що підтвердили свою ефективність у країнах із перехідною економікою (нові держави-члени ЄС): через цільову експертну допомогу (Технічна допомога та інформаційний обмін TAfEX), довготермінові твінінгові проекти, секторальну бюджетну підтримку, яка дозволяє дофінансувати з бюджету ЄС національні програми реформування певних секторів економіки. В Україні, на відміну від країн Центральної Європи, де засоби міжнародної технічної допомоги довели свою ефективність, вищезазначені інструменти використовуються неефективно, не беруться до уваги їх значущість та корисність, практичні рекомендації експертів реалізуються частково [41].

Використання інформаційних технологій і їх впровадження в освітній процес, дає змогу суттєво впливати на характер подачі інформації, а отже, і на методи навчання, зумовлюючи активізацію всіх видів діяльності осіб, які навчаються (розумову, мовну, фізичну), що, безсумнівно, прискорює процес засвоєння матеріалу та сприяє інтенсифікації навчального процесу.

Сучасний рівень розвитку інформаційних технологій дає змогу широко використовувати їх у професійній підготовці державних службовців. Віднедавна, за умов формування та розвитку інформаційного суспільства, значно змінилися світові та національні пріоритети у створенні, розвитку та застосуванні нових інформаційних технологій в освіті. Вітчизняні вищі навчальні заклади відходять від практики епізодичного застосування комп'ютерних технологій і формують навчальний процес на основі комплексної інформатизації процесів навчання, що передбачає:

- створення інформаційної інфраструктури сфери освіти, зокрема єдиного інформаційного освітнього простору на всіх рівнях;
- інформатизацію наукових досліджень і розробок, що провадяться в системі освіти,
- створення і розвиток сучасної системи дистанційної освіти на базі телекомунікаційних технологій.

Упровадження та використання в освітньому процесі новітніх інформаційних технологій, окрім інтенсифікації навчального процесу та забезпечення доступності й усвідомленості навчання, дає змогу змінити характер навчально-пізнавальної діяльності державних службовців, активізуючи їх самостійну роботу з різними електронними засобами навчального призначення, що сприяє підвищенню якості отриманих знань.

Водночас широкі можливості сучасних інформаційних технологій сприяють переходу організації навчального процесу у сфері професійної підготовки у вищому навчальному закладі, до системи електронного навчання. Це робить освіту доступною будь-коли, будь-де і на будь-якому пристрої, а також розширює можливості доступу до віддалених інформаційних ресурсів, забезпечуючи відтак інтеграцію і глобалізацію освітніх процесів серед наукових світових співтовариств.

Узагальнюючи дослідження Ж. Вірної, А. Мудрика, С. Ківалова, О. Лавренової, М. Коновалової, О. Шовгелі, доцільно зазначити, що основними організаційними умовами успішного та ефективного застосування інформаційних технологій в організації навчального процесу, крім врахування індивідуальних якостей осіб, які навчаються, а також освітніх потреб і цілей навчання, є:

- розвиток матеріально-технічної бази за рахунок розширення комп'ютерного парку, розвитку локальних комп'ютерних мереж та збільшення доступу до глобальних мереж;
- удосконалення базової підготовки осіб, які навчаються в галузі інформаційних технологій, що охоплює нові методичні підходи й інформаційні технології;
- застосування нових інформаційних технологій у викладанні загальних дисциплін і самостійній роботі державного службовця;
- організація доступу до глобальних інформаційних ресурсів, створення власних ресурсів у вигляді тематичних веб-сайтів і мультимедійних курсів;
- підготовка і перепідготовка викладацьких кадрів у галузі нових інформаційних технологій [32; 97; 110; 300].

Очевидно, інформаційні технології не можуть замінити людське спілкування, проте їх активне застосування не знижує ролі викладача. Широке впровадження сучасних інформаційних технологій в організацію навчального процесу у сфері підготовки

державних службовців дає змогу підготувати у навчальному закладі висококваліфікованого, конкурентоспроможного і затребуваного фахівця, який уміє швидко орієнтуватися й адаптуватися за нових умов навколишнього середовища.

За сучасних інформаційних технологій водночас формується новий підхід до проблеми індивідуалізації навчання. Використання програмного комп'ютерного продукту, заснованого на принципах штучного інтелекту (логічні, фреймові, продукційні моделі представлення знань, семантичні мережі [168, с. 410–413]) розглядають як перспективний напрям особистісно-орієнтованого навчання.

Вагомий внесок у вирішення завдань рівневої диференціації можуть здійснити впроваджувані нині нові освітні стандарти та інформаційні технології навчання. Відтак, з одного боку, мінімальний базовий рівень навчальної підготовки, передбачений стандартами, забезпечує доступність освіти кожному, а з іншого – створюються умови для повнішого розкриття особистих можливостей і здібностей осіб, які навчаються.

Як вважає Н. Діденко, щодо концепцій освіти державних службовців у країнах ЄС, то сучасні підходи до навчання мають бути спрямовані на досягнення цілей, орієнтованих безпосередньо на кожную особистість, яка навчається [57].

Індивідуалізована технологічна підготовка, що забезпечує досягнення поставлених цілей, покликана вирішити такі завдання:

- розвинути здібності й інтереси осіб, які навчаються;
- надати технологічні знання, практичні вміння та навички ефективної роботи;
- підвищити самостійність у процесі технологічної підготовки;
- закріпити у практичній діяльності знання, отримані під час вивчення наук;
- виявити приховані (потенційні) можливості осіб, які відстають у навчанні, і створити умови для розвитку їх здібностей;
- виявити найбільш здібних осіб, які у майбутньому стануть резерв обдарованих аспірантів і асистентів вишів за профілем державного управління.

У сучасному інформаційному суспільстві основою розвитку цивілізації є інформаційні процеси, зокрема широке застосування



мають інформаційно-комунікаційні технології. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у сфері діяльності людини сприяло виникненню і розвитку глобального процесу інформатизації. Своєю чергою, цей процес сприяв розвитку інформатизації освіти, що є однією з найважливіших умов реформування та модернізації системи вітчизняної освіти у сфері державної служби.

В Україні, як і в багатьох інших країнах Європейського співтовариства, посилюється увага до проблеми інформатизації професійної підготовки державних службовців як однієї з найважливіших стратегічних проблем розвитку державного управління [323; 305]. Під інформатизацією відтак розуміється цілеспрямована діяльність з розробки та впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема у:

- навчальний процес для підготовки державних службовців до діяльності в умовах сучасного інформаційного суспільства, підвищення якості загальноосвітньої та професійної підготовки фахівців на основі широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій;
- управління системою освіти для підвищення ефективності й якості процесами управління;
- методичну та науково-педагогічну діяльність для підвищення якості роботи педагогів, розробки та впровадження нових освітніх технологій на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій [64].

У контексті приєднання України до Болонського процесу вітчизняна система освіти зазнала перегляду. Віднедавна тенденція тяжіє до інтеграції України, європейського освітнього простору, а отже, її реформування. Доцільно відтак зазначає Г. Калінічева, що одним із головних напрямів реформування вітчизняної освіти є його інформатизація [95, с. 66–67], яка на сучасному етапі розвивається за чотирма основними напрямками:

- оснащення освітніх установ сучасними засобами інформатики та використання їх як нового педагогічного інструменту, який дає змогу суттєво підвищити ефективність освітнього процесу. Цей напрям одержав у нашій країні назву педагогічної інформатики. Розпочавшись з освоєння і фрагментарного впровадження новітніх інформаційних технологій у традиційні навчальні дисципліни, педагогічна інформатика стала розвивати

і пропонувати педагогам нові методи й організаційні форми навчальної роботи, які надалі стали використовуватися повсюдно і сьогодні здатні підтримувати майже все різноманіття освітнього процесу в системі вищої освіти. Проблема тут полягає лише у рівні оснащеності освітніх установ сучасними засобами інформатизації;

- використання сучасних засобів інформатики, інформаційних телекомунікацій і баз даних для інформаційної підтримки освітнього процесу, забезпечення можливості віддаленого доступу педагогів і осіб, які навчаються до наукової та навчально-методичної інформації і у своїй країні, і в інших країнах світового співтовариства;

- розвиток і поширення дистанційної освіти – нового методу реалізації процесів освіти та самоосвіти, що дає змогу значно розширити масштаби освітнього простору та забезпечити можливість доступу все більшої частини населення до освітніх ресурсів певної країни та інших країн світової спільноти;

- перегляд і радикальна зміна змісту освіти на всіх його рівнях, що обумовлено стрімким розвитком процесу інформатизації суспільства. Ці зміни орієнтуються не тільки на все більшу загальноосвітню і професійну підготовку осіб, які навчаються у галузі інформатики, але також і на вироблення якісно нової моделі підготовки державних службовців до діяльності в умовах постіндустріального інформаційного суспільства, формування у них цілком нових, необхідних для цих умов, особистих якостей і навичок.

Інформатизація професійної підготовки державних службовців розвивається на підставі концепцій і програм на різних рівнях – від державного до рівня освітньої установи. Є низка напрямів інформатизації освіти, де результати, заявлені у попередніх концепціях, досягнуті тільки частково через різні причини [228; 116; 309]. З огляду на стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти, найважливішими напрямками надалі є:

- створення національної інформаційної інфраструктури професійної підготовки державних службовців, інтегрованої до європейської освітньої системи;

- розробка дієвої нормативно-правової бази;

- створення системи стандартизації та сертифікації інформаційних технологій професійної підготовки державних службовців;
- створення інформаційно-аналітичної системи управління професійною підготовкою у сфері державної служби;
- розробка науково-обґрунтованої методології використання інформаційних технологій в освітньому процесі професійної підготовки державних службовців;
- створення базового курсу інформатики для всіх етапів безперервної освіти – післявузівської та додаткової освіти;
- підготовка і перепідготовка кадрів для системи професійної підготовки державних службовців у галузі використання та впровадження нових інформаційних технологій [274].

З огляду на дослідження А. Кочаряна, Н. Морзе, Н. Артеменко, О. Кравченко, Б. Візірова, сьогодні одним із основних напрямів інформатизації професійної підготовки державних службовців і надалі є формування інформаційної культури [118; 146; 7; 122; 30]. Однак цей напрям потребує, на наш погляд, більш комплексного й інтегрованого підходу, оскільки здебільшого в документах щодо інформатизації освіти інформаційна культура розуміється доволі вузько – як професійна характеристика сучасного фахівця в галузі застосування інформаційно-комунікаційних технологій у своїй професійній діяльності.

Відтак в інформаційному суспільстві інформаційну культуру слід розглядати:

- як певний ступінь сформованості людини для органічного входження в інформаційне суспільство, у простір його культури;
- як досягнутий рівень організації інформаційних процесів;
- ступінь задоволення людей в інформаційному спілкуванні;
- рівень ефективності створення, збирання, зберігання, переробки, передачі, подання та використання інформації, що забезпечує цілісну картину світу;
- передбачення наслідків прийнятих рішень.

У цьому контексті питання формування інформаційної культури постає одним із найважливіших у процесі реформування й інформатизації професійної підготовки. Аналіз сучасних напрямів розвитку процесу інформатизації освіти засвідчує, що його раціональна організація в інтересах подальшого науково-технічного, соціально-економічного і духовного розвитку сус-

пільства – це складна і надактуальна науково-організаційна та соціальна проблема, для вирішення якої необхідні скоординована і постійна взаємодія фахівців освіти й науки.

Отже, застосовуючи підходи Б. Половіна, Н. Морзе, Г. Проценко, Н. Статінової [180; 270; 276; 32, с. 10–12], необхідно зазначити: по-перше, інформатизація професійної підготовки державних службовців охоплює цілі і зміст; по-друге, використання у навчальному процесі автоматизованих навчальних систем й інших технологій зобов'язує до перегляду методів і форм навчання й нового розуміння дидактичного процесу, встановлення нових принципів; по-третє, інформатизація професійної підготовки державних службовців передбачає насамперед розробку навчального забезпечення дидактичного процесу на основі нових і традиційних інформаційних технологій.

Навчання державних службовців із застосуванням дистанційних освітніх технологій передбачає інтеграцію традиційного уроку і кейсові технології дистанційного навчання, де контент (кейс) представлений у вигляді електронного посібника, призначеного для самостійного вивчення і формування основ комунікативної компетенції. У разі такого навчання акцентується на самостійній активній діяльності державного службовця [323].

Дидактичний потенціал дистанційних освітніх технологій як засобу самостійної роботи державних службовців з оволодіння основами комунікативної компетенції полягає у:

- диференціації й індивідуалізації процесу оволодіння основами комунікативної компетенції;
- автоматизації контролю, що дає змогу, скоротивши час, збільшити об'єктивність оцінки якості засвоєння матеріалу;
- оптимізації процесу оволодіння основами комунікативної компетенції за рахунок програмних засобів забезпечення;
- підвищення інтересу до вивчення предмета.

Електронний посібник має модульну будову, низку специфічних рис і формується на засадах комунікативно-когнітивного підходу до навчання [307]. За сучасних умов реформування, інформатизації, варіативності та диференційованості освіти електронний посібник є важливим засобом методичного забезпечення навчального процесу, що охоплює цілі, зміст, дидактичні процеси та організаційні форми [306]. Методика використання дистанційних освітніх технологій у професійній підготовці

державних службовців передбачає специфічні форми, методи, засоби та прийоми навчання і забезпечує готовність до оволодіння основами іншомовної комунікативної компетенції.

Сфери завдань публічного адміністрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальному процесі державних службовців зазвичай окреслюють такими поняттями: «комунікативна компетенція», «дидактичний потенціал», «комунікативно-когнітивний підхід». Цей поділ орієнтується на історичну диференціацію сфери освітніх послуг. У контексті організаційних складових інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій у навчальний процес державних службовців щодо структури завдань і заснованій на ній концепції адміністративно-правового регулювання передусім вирізняється інша класифікація типів зокрема: інформаційне забезпечення навчання, інформаційна підтримка й освітнє публічне адміністрування за посередництвом третіх осіб.

Звісно, ці поняття не вичерпують наявних сфер адміністративно-правового регулювання. Вони мають на меті виокремити три характерні форми впливу і привернути увагу до різних видів взаємодії між державним службовцем і освітнім публічним адмініструванням.

Водночас електронне навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій є важливою галуззю європейської кооперації у сфері публічної адміністрації. Воно пропонує добре розроблений режим кооперації насамперед для горизонтальної публічно-адміністративної співпраці між державами-членами Європейського Союзу.

Підсумовуючи викладене, потрібно зауважити, що державне управління в українському суспільстві на шляху до інформаційного, заснованого на економіці знань, де головну роль виконує інтелектуальний потенціал, висуває до професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні нові вимоги: всебічність, доступність і своєчасність оновлення автентичного матеріалу (зміст навчання); широке охоплення аудиторії, незалежно від місця і часу звернення; використання сучасних інформаційних технологій; індивідуальний диференційований підхід до вибору зручних форм і методів навчан-

ня; створення комфортних умов для навчання; забезпечення гарантії якості освіти.

Дистанційні освітні технології – організаційно-правовий механізм підвищення доступності освіти та подолання цифрової нерівності, що є одним з основних принципів, які визначають умови формування інформаційного суспільства. Організаційні складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних освітніх технологій класифікуються за блокам: методологічний, методичний, інформаційний, комунікативний, контрольний.

Створення єдиної системи електронного навчання не повинно перешкоджати самостійності освітніх установ і розвитку різноманітних форм електронного навчання, що забезпечують дотримання вимог державного освітнього стандарту. Проте поряд із основними вимогами, що висуваються до установ електронної освіти, до установ дистанційної освіти у сфері професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні доцільно законодавчо закріпити такі додаткові вимоги:

Інформаційне забезпечення освітньої діяльності має представляти інформаційні ресурси на різних носіях і мати засоби доступу до них.

Інформаційні ресурси мають повною мірою забезпечувати провадження навчального процесу.

Інформаційно-комунікаційна інфраструктура охоплює як одне ціле освітні ресурси (повні курси, навчальні матеріали, модулі, підручники, відео, тексти, програмне забезпечення, а також будь-які інші засоби, матеріали або технології, використані для надання доступу до знань) України за допомогою телекомунікаційних мереж і забезпечує ефективне використання дистанційних освітніх технологій, систем і мереж зв'язку для підготовки державних службовців у різних галузях діяльності.

З огляду на значущість інформаційних технологій у сучасному світі, а також їх використання для інтеграції держави в глобальне інформаційне суспільство, є необхідність системного правового регулювання, що забезпечує певні гарантії стабільного розвитку та захисту інтересів учасників єдиного освітнього простору в Україні.

## Розділ 3

# ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

### 3.1. Міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців

Формування і розвиток в Україні публічно-правового інституту державної служби, заснованого на засадах професіоналізму та компетентності, висунуло низку проблем, які потребують ґрунтового наукового дослідження. Найважливіша з-поміж них – перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, здатних реалізувати свої функції за принципово нових соціально-економічних умов.

Становлення державної служби й організація перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служби – два аспекти єдиного процесу. Нині майже немає жодного питання у сфері державного управління, яке б не стосувалося проблем професіоналізму та забезпечення відповідної підготовки державних службовців. Відтак є необхідність розробки комплексу заходів щодо створення і підтримки інноваційної політики у системі освіти щодо оптимізації навчальних процесів. Це, своєю чергою, вимагає поглиблення інтеграції країни в систему міжнародних зв'язків на умовах, що дають змогу конкурувати з іноземними державами на внутрішньому і зовнішньому ринках.

У цьому контексті потрібно вдатися до досвіду провідних країн світу у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, застосування якого стало помітною тенденцією сучасного світового розвитку, набуло значного поширення та перейняття у практику багатьох країн. Україна теж не є винятком і вирізняється дослідженнями європейського досвіду, що провадили С. Серьогін, О. Антонова, І. Хожило, І. Письменний, Н. Липовська, Б. Глотов, В. Дрешпак, Н. Гон-

чарук, В. Баштанник, І. Шпекторенко, М. Лахижа, О. Остапенко, Н. Попадюк, Т. Горецька, Л. Стельмашук, О. Якубовський, О. Оболенський, С. Сьомін, М. Іщенко, О. Гончарук, Б. Бакота й ін. [265; 31; 129; 286; 181; 40; 278; 51; 152; 175; 2].

За останні десятиліття багато країн Європейського Союзу розпочало адміністративно-державні реформи, спрямовані на подальше вдосконалення державного апарату відповідно до вимог часу. Росія і країни ЄС є найближчими сусідами, які мають спільні засадничі цінності й цілі, тому для вітчизняних політиків і вчених значний інтерес становлять дослідження у сфері європейської політики та державного управління.

Реформування адміністративно-державного управління, що розпочалося в європейських країнах у 80–90-ті рр. XX ст. і триває досі, має певні загальні тенденції і відмінності. Усвідомлення загального й особливого у процесах адміністративно-державних реформ в європейських країнах є доволі корисним для українських учених, які мають змогу зіставляти європейський досвід з розвитком адміністративної реформи в країні. Це, своєю чергою, сприяє уникненню помилок й урахуванню досягнень під час планування подальших етапів реформ у власній країні. Дбайливе ставлення до соціокультурного надбання, яке властиво європейцям, змушує замислитися над збереженням українських культурних традицій у сфері державного адміністрування. Відомий європейський фахівець У. Барч (керівник Берлінської філії Федеральної академії державного управління МВС ФРН) слушно зазначив, що сьогодні перед європейськими країнами постали схожі вимоги у сфері управління, але необхідно зважати на те, що відповіді на потреби часу не можуть бути однаковими [10, с. 171].

Державна служба як опора національної держави, з огляду на свою численність, обсяг функцій, реальне розпорядження ресурсами, а також як сполучна ланка між державою і суспільством є об'єктом впливу з боку багатьох учасників політичного процесу. Сучасне реформування державної служби безпосередньо стосується змін її моделі, що успішно здійснюється тільки завдяки цілеспрямованим діям політичного керівництва.

З погляду О. Акімова, зміна ролі, обсягу та форми ринкового регулювання значною мірою зумовлює характер формування моделі державної служби. За умов реформування стрімко зростає роль професіоналізму та компетентності державних службовців,



від дій яких зрештою залежить досягнення висунутих політичним керівництвом цілей. Без вирішення окреслених питань неможливе створення ефективної моделі державної служби, яка б відповідала завданням побудови міцної держави. Відтак вибір моделі реформування державної служби – це політичне рішення, що має значущі політико-адміністративні наслідки [145, с. 7–9].

Різноманіття концептуально описаних моделей реформування державної служби, розроблених у межах політологічних шкіл Великої Британії, США, Франції, ФРН, Фінляндії, Китаю, Японії зводиться до п'яти моделей. Найперше розглядається традиційна модель, далі – моделі «ринкової», «участі», «гнучкої» і «дерегульованої» державної служби [310, с. 5–6].

Модель «ринкової» державної служби реалізовано у США. Це концепція держави, орієнтована на споживачів як певного «сервісного центру», що надає відповідні послуги, визначені зобов'язаннями, диференційовані за сферами і рівнями державного управління, що забезпечує підготовку громадян із відповідною кваліфікацією і доступ до розробки механізмів внутрішньодержавного і цивільного контролю та оцінку якості виконання державних зобов'язань.

Модель «участі» державної служби (реалізована певною мірою у Великобританії, ФРН, Франції) – це модель реалізації публічного інституту служби на основі неформальних механізмів, що впливають на ефективність діяльності осіб, що заміщають державні посади і займають посади державної служби, серед яких можна виокремити:

- активне суспільне схвалення/несхвалення (коли якась форма поведінки стає прийнятною або непринятною для суспільної свідомості);
- репутаційний контроль (коли репутація є суттєвим елементом соціального капіталу, який може бути успішно затребуваний після відходу з політики або державної служби);
- наявність референта груп (коли наслідують приклад авторитетних особистостей або групи особистостей і/або співвідносять власні дії з очікуваною оцінкою такої групи).

Модель «гнучкої» державної служби – реалізована система призначення на посаду на основі заслуг для всіх посад, а також організація підбору та відбору персоналу на основі заслуг, що охоплює:

– аналіз посади, відповідно до якого письмово складається опис посадових обов’язків, а також знань і навичок, якими має володіти людина на цій посаді (профіль належної кандидатури);

– рекламу вакансій, що містить короткі дані про посадові обов’язки і профіль відповідного кандидата серед придатних груп людей;

– стандартну форму заяви/анкети;

– систему призначення балів на основі профілю відповідного кандидата;

– процедуру short listing (шорт-лістинг – відбір найоптимальніших заяв, що зменшує кількість поданих, за якої настає змога здійснити відбір співробітника);

– заключну процедуру відбору на основі профілю, передбачаючи співбесіду з певним колом осіб;

– процедуру призначення на посаду на основі системи нарахування балів;

– повідомлення всіх кандидатів про результати відбору.

Так, досягається критерій «універсальності відбору». «Гнучкість» у цьому разі полягає в тому, що будь-який кандидат може претендувати на заняття будь-якої посади державної служби.

Модель «дерегульованої» державної служби – залучення кадрів на цивільну службу, що характеризується певним ступенем відкритості. Це означає, що критерії відбору нових кадрів ґрунтуються на наявному в кандидатів досвіді управлінської роботи та відкритості конкурсу на заміщення вакантних посад особами, що не перебувають на державній службі. Вважається, що особи, які займають посади виконавчого керівництва і володіють керівними навичками та досвідом роботи за межами державної служби, здатні внести зміни у менталітет державних службовців. Це основа цивільної служби як високопрофесійного, політично неупередженого механізму з високими стандартами сумління, що дають змогу уникати будь-яких форм несправедливої дискримінації за допомогою таких елементів:

– найм на роботу найбільш належного кандидата;

– здійснення всіх призначень так, щоб унеможливити чиєсь заступництво (друзів, родичів або ділових партнерів);

– забезпечення політичної неупередженості через процедуру підбору персоналу.

Кожна з виокремлених моделей по-своєму коригує постулати традиційної моделі й має значну привабливість, за якою приховані її концептуальні, вартісні та політичні обмеження.

Головною проблемою для моделі «ринкової» держслужби є забезпечення відповідальності та підзвітності; для моделі «участі» державної служби – дотримання балансу прав і відповідальності у разі делегування повноважень; для моделі «гнучкої» державної служби – порушення основних прав громадян задля забезпечення ефективності; для моделі «дерегульованої» – забезпечення її антикорупційної стійкості [311, с. 25–26; 262; 22; 295; 6; 201; 247; 229; 248; 243].

Типовими винятками для усіх зазначених моделей є обрані посадовці, політичні призначення, практика позитивної дискримінації та внутрішні призначення й переводи (зокрема на вищому рівні).

Як зазначає П. Бейрсто, об'єктивний, прозорий і недискримінаційний процес підбору та відбору кваліфікованих, досвідчених і мотивованих кадрів – це наріжний камінь у досягненні внутрішньої ефективності та зміцнення почуття довіри громадськості до органів державного управління [15, с. 256].

У всіх моделях організації державної служби рівень професіоналізму не є простою функцією тільки наявних знань, досвіду або відповідного комплексу професійно важливих особистісних якостей. Найважливішим параметром професіоналізму є соціально обумовлена структура мотивації та визначення мети, яка, на відміну від психологічної структури, піддається не тільки корекції, а й керуванню [15, с. 256].

Як гадає М. Кассер, найрозвиненіші країни Європейського Союзу найперше зіткнулися з необхідністю оновлення системи державного адміністрування, і саме вони стали ідейними носіями транснаціонального руху за адміністративно-державні реформи, що відповідає потребам постіндустріального суспільства. Відтак одним із найважливіших питань постає ефективність професійного навчання державних службовців [316, с. 14–15].

Проблеми професійного навчання кадрів державного управління особливої актуальності набувають у межах формування нової освітньої моделі, заснованої на засадах інноваційної, випереджувальної підготовки, перехід до якої чимало вчених пов'язує з виходом на новий етап розвитку суспільства, з пошу-

ком шляхів до вирішення глобальних проблем сучасності. За визначенням Т. Блера, інноваційне навчання державних службовців має сприяти розвитку їх знань і умінь брати участь у державно-управлінській діяльності, вирішувати складні проблеми у житті суспільства і громадян не в міру їх виникнення, а на випередження [315, с. 32].

Відтак у країнах Європейського Союзу висувуються нові вимоги до сучасної оцінки професійного навчання, ефективність якого має вимірюватися не тільки характеристиками навчального процесу, а за допомогою критеріїв соціальної ефективності, використання яких сприятиме переходу на новий, якісніший, рівень управління системою професійного навчання державних службовців. Така система становить складний організаційно-програмний комплекс, що охоплює на рівні країни широку мережу освітніх установ, державних органів, службовців тощо.

На думку Ф. Фукуями, спільними підставами для реформ адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців у країнах Європейського Союзу були:

- криза держави «загального добробуту» і розширення меж публічного сектора;
- нестійкість економічного і соціального розвитку;
- інтернаціоналізація і глобалізація процесів розвитку;
- зростання інформаційних потоків і комунікаційних технологій;
- прогресуючий занепад довіри з боку населення до держави і бюрократії;
- перехід до постіндустріальних цінностей у культурі й способі життя;
- недостатній рівень професіоналізації державних службовців, що призвело до збільшення кількості корупційних виявів [289, с. 30–33].

Європейський досвід цікавий ще й тим, що багато аспектів концептуального й ідеологічного обґрунтування європейських реформ були розроблені «англосаксонськими» країнами (Велика Британія), «наполеонівськими» (Франція), «німецькими» (Німеччина) і «північними» країнами (Фінляндія) як тотожними за становленням і способом функціонування державного та громадського управління.

Аналіз європейських реформ дасть змогу визначити найважливіші проблеми адміністративно-державного реформування адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців та ймовірні варіанти їх вирішень, що є доволі актуальним для сучасних реформаторів у всіх країнах світу, зокрема Україні, яка інтегрує в європейський правовий і економічний простір.

Слушними є наукові погляди І. Василенка щодо сучасного досвіду адміністративно-державного управління в країнах Заходу [21, с. 182–183]. Зокрема традиції конституційної демократії, доволі високий рівень економічного розвитку, «веберівські» традиції «ідеальної бюрократії», що є в основі адміністративно-державного управління в Європі, спричинили загальний контекст адміністративних реформ у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців у провідних країнах Європейського Союзу. Все це дає змогу виокремити певні найважливіші загалом причини європейських реформ, що вплинули на особливості процесу реформування в цих країнах, і згрупувати їх у два блоки:

1) внутрішньодержавні причини: політичні, економічні, соціальні, управлінські, інформаційно-комунікаційні та загальнонаукові (невдоволення політичної еліти доволі не ефективною роботою державного апарату, фінансовими та економічними проблемами у державному секторі; невдоволення громадян роботою уряду, бюрократизмом і якістю наданих публічних послуг; розвиток науково-технічного прогресу та прагнення впровадити інноваційні технології у практику; проблема відставання управлінських технологій державного сектора від управління у бізнесі тощо);

2) міжнародні причини: глобалізація, інформатизація, поглиблення і розширення інтеграції у межах Європейського Союзу.

Загальні методологічні засади основних адміністративних реформ у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, спрямованих на зміцнення державного апарату, визначаються рівнем розвитку сучасного державного управління в Європі та досягненнями світової наукової думки у сфері адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності. Саме тому в основі методології основних європейських реформ у сфері адміністративно-правового

регулювання професійної підготовки державних службовців знаходиться міждисциплінарний підхід, який ґрунтується на системі принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права (досліджених Т. Коломоець, М. Германюк [104]), що об'єднує кілька провідних принципів: використання системного, ситуаційного та соціокультурного підходів до реформування; орієнтація на інформаційну парадигму управління; принцип еволюційного розвитку, тобто орієнтація на послідовне, поетапне реформування.

Інноваційні принципи і технології передових адміністративних реформ у сфері, що досліджується, дали змогу побудувати систему управління якістю освіти, використовуючи стандарт управління якістю ISO 9001–2001, що є своєрідною основою для формування загальної, більш досконалої, системи управління в освітній сфері, яка поступово еволюціонувала від «нового державного менеджменту» до моделі *«good governance»* («належного управління») [275]. Технології *«good governance»* допускають перехід від притаманного новому державному менеджменту інструменталізму до системних підходів, спрямованих на повний облік правових і моральних аспектів адміністрування, що, своєю чергою, допускає використання концептуальних положень теорії мереж, синергетики, суспільно-державного управління, теорії демократії комунітарного типу та інших у навчальному процесі й навчальних планах.

Нині можна говорити про формування європейської «рамкової моделі» адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців, яка доволі еклектична й охоплює напрями:

- інформатизація та дебіюрократизація навчального процесу зі застосуванням технологій управління «новий державний менеджмент» у поєднанні з концепцією «належного управління» (*«good governance»*);

- децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг); введення економічних елементів регулювання – управлінських процесів, сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм.

У межах дослідження Н. Артеменко, Н. Гончарук, Т. Кагановської, А. Ковальової зазначена «рамкова модель» не претендує на повноту, оскільки європейський досвід реформування передбачає важливість установок на культурну гетерогенність

і партикуляризм, що найповніше відображає модель адміністративного реформування професійної підготовки державних службовців кожної окремої європейської країни [8; 101, с. 43; 92].

Перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в Європі пов'язані з утіленням концепції «належного управління» (*«good governance»*) й «активної держави». Для реалізації концепції *«good governance»* необхідна додаткова освіта, яка має дати змогу забезпечити: верховенство закону; прозорість системи управління; чутливість до потреб громадян; орієнтацію на згоду, справедливість, результативність і дієвість; підзвітність громадськості; стратегічне бачення перспектив.

Реалізація концепції «активної держави» полягає у тому, що між суспільством та державою розвивається співпраця і відбувається поділ відповідальності, зокрема державні структури ініціюють процес вирішення суспільних проблем і виконують роль посередника, надаючи суспільству змогу надалі діяти самостійно. Це зумовило появу концепції проектування професійної підготовки державних службовців, спрямованої на фундаменталізацію, широку профільність освіти. Основні положення і результати, що становлять цю концепцію: визначення кількісних і якісних показників, характерних особливостей, способів освоєння будь-якого компонента професійної підготовки фахівців; синергетичний підхід до організації групової роботи державних службовців; вироблення внутрішньої потреби у рефлексії і самооцінці розвитку вмінь та подальшому самоврядуванню цим процесом; облік психолого-педагогічних і когнітивних особливостей пізнавальної діяльності державних службовців.

Теоретична модель системного проектування професійної підготовки державних службовців у Німеччині охоплює: елементи системи (мета, зміст, суб'єкти навчального процесу, форми, методи і засоби, зокрема контрольний інструментарій зворотного зв'язку, а також формування професійної підготовленості як системоутворювальний чинник) і складається з цільового, змістовного, пізнавального та керуючого блоків. Така модель встановлює межі освітнього рівня для всіх державних службовців і сприяє розвитку громадянської та ділової активності, охоплюючи основні критерії, що дає змогу системно представити найсуттєвіші параметри навчального процесу, визначити позитивні й нега-

тивні аспекти: пріоритетні цілі, рівень перетворень, темпи перетворень, проблемні питання, досягнення державних службовців. Принцип підбору на державну службу фахівців-професіоналів має передусім ґрунтуватися на розумінні соціальних інтересів державними чиновниками. У цьому і полягає основа підходу до держави як соціального, а не правового інституту [21, с. 82].

Англійська модель адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є доволі радикальною, внаслідок високого ступеня свободи маневру в межах системи державного управління. З погляду В. Мармазова, у Великій Британії присутня певна інституційна сприйнятливість до реформ основних установ (правові й історичні традиції) [139, с. 6–7]. Реформатори могли опертися на такі важелі, як традиції сильного єдиного адміністративного відомства й однопартійної більшості у парламенті. Специфіка сучасного англійського досвіду реформування виявилася в тому, що принципи нового державного менеджменту вводилися доволі енергійними темпами, динаміка реформування стрімко зростала від неоконсервативних реформ кабінету міністрів під керівництвом М. Тетчер до радикальних трансформацій лейбористського уряду під керівництвом Т. Блера. Із приходом до влади уряду Г. Брауна реформаційна стратегія була багато в чому переглянута в дусі консерватизму і традиціоналізму.

У другій половині XX ст. загальнометодологічною і фундаментальною підставою для аналізу системи адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців стає загальна теорія систем і системний підхід, розроблені у працях Н. Вінера, Дж. Ешбі, Л. фон Берталанфі, К. Поппера [25; 70; 14; 182]. Сучасні зарубіжні дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців приділяють значну увагу двом аспектам:

- можливостям і межах нормативного регулювання та оцінці діяльності управлінців;
- формуванням мотиваційної основи діяльності державних службовців.

На цю проблематику, зокрема, зауважив французький учений М. Крозьє, який зазначив обмеженість нормативно-правового регулювання діяльності апарата державного управління: навіть



найбільш деталізовані й продумані інструкції можуть бути використані на противагу офіційним цілям державних установ, якщо ігнорується необхідність адекватної мотивації управлінської діяльності [124, с. 214].

Водночас значна увага приділяється питанням професіоналізації державного управління, емпіричному тестуванню «теорії меритократії» (М. Янг, К. Девіс, У. Мур, Ю. Хабермас), проблемам професійної мобільності кадрів державної служби (Д. Трейман та ін.).

Підвищення ефективності діяльності системи підготовки державних службовців неможливо тільки на основі нормативно-правового регулювання її діяльності. Значною мірою вирішення цього завдання залежить від використання коштів соціального управління при плануванні та оцінці діяльності окресленої системи. Управління системою підготовки кадрів державних службовців є комплексним, системним видом соціальної діяльності, в якій свою активність зберігають і суб'єкт, і об'єкт управління.

Французька модель реформування адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців ґрунтується на принципі соціалізації. Професійна підготовка спрямована на реалізацію пріоритетних завдань щодо посилення демократичного характеру державного управління, оскільки від реформ французи очікують більшої соціальної справедливості та рівності громадян перед державою, утвердження й переваги суспільного інтересу над приватним. Динаміка реформування освітнього комплексу державної служби є доволі помірною.

У межах французької реформи професійної підготовки державних службовців створюється сервісна модель організації навчання, орієнтована на застосування принципів електронної держави та впровадження методів корпоративного управління у державних структурах.

Основні аспекти, які впливають на розвиток публічного управління в системі освіти державно-управлінських кадрів у Франції, є:

- планування провадити політику скорочення і реструктуризації державної служби;
- громадяни та підприємства все більше віддають перевагу використанню цифрових каналів взаємодії з урядом;

- проводяться заходи (*public relations*) щодо підвищення рівня довіри, відкриваючи доступ до державної інформації та даних;
- стратегічне мислення та беззаперечне лідерство в публічному управлінні стають важливими;
- підвищення ефективності діяльності державних службовців [124].

Німецька модель адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців можна назвати консервативною. Вона ґрунтується на усвідомленні самотності національної управлінської культури, кваліфікованої як «культура державності», на відміну від «культури громадянського суспільства», характерної для Великобританії.

Німеччина прагне зберегти веберівські традиції раціональності управління як раціональності законів, планів й інструкцій, але водночас реформатори поступово вводять елементи нових управлінських концепцій. Динаміка німецьких реформ у сфері правового регулювання професійної підготовки державних службовців є повільною, зокрема на початку реформ це визнавалося як недолік, а віднедавна – як перевага.

У процесі адміністративно-державних реформ Німеччина поступово перейшла від концепції «малозатратної держави» до ідеї «активної держави», спрямованої на громадянина. У контексті зазначеного рівень професіоналізму не є простою функцією тільки наявних знань, досвіду або відповідного комплексу професійно важливих особистісних якостей. Найважливішим параметром професіоналізму є соціально обумовлена структура мотивації і цілеспрямованості, яка, на відміну від психологічної структури, піддається не тільки корекції, а й керуванню. Одним із чинників управління професіоналізмом є співробітництво з інститутами громадянського суспільства, оскільки воно може впливати на мотивацію державних службовців у професійній діяльності [183].

Процес трансформації і зміни ролі держави під час реформування такого публічного інституту, як професійна підготовка державних службовців, мав і позитивні, і негативні аспекти. Спроба впровадження ринкових відносин, заснованих на жорсткій контрактній системі, у неринкову за своєю природою державну службу Німеччини, яка володіє специфікою організації та функціонування державних установ, залежну від мінливості політичного процесу, де ринок виявляє себе інакше, ніж

в економічній сфері, на початковій стадії реформування у низці випадків призвів до деструктивних наслідків для інституту публічної служби. Це, зокрема, зумовило застосування досвіду США та Великої Британії, що ґрунтувався на:

- забезпеченні домінування стихійних форм (саморегуляція, самоврядування) упорядкування соціальних відносин над свідомим типом управління, що передбачає значну децентралізацію;

- приватній діловій (підприємницькій) ініціативі, яка довела свою здатність ефективно (зазвичай ефективніше, ніж державні установи) задовольняти майже будь-які індивідуальні та суспільні потреби, що відповідає поглядам основоположника теорії німецького державного управління М. Вебера щодо переваги мотивації християнського духу служіння над отриманням прибутку;

- участі недержавних неприбуткових організацій у професійній підготовці державних службовців, що забезпечує реалізацію дієвого механізму

впливу суспільства на формування компетентності, ціннісних орієнтацій посадовців (наприклад, Гарвардська школа публічного управління імені Дж. Кеннеді у США [38]), Вища школа публічної адміністрації імені С. Сташіца у Польщі [29]);

- застосуванні методики визначення потреби у підготовці службовців (*training needs assessment* – TNA) щодо державної публічної служби (*public personnel management*) і залученні фахівців, орієнтованих на навчання бізнес-середовища менеджменту, літерства, формування корпоративної культури тощо у сфері публічного адміністрування.

Фінська модель реформ у сфері адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є інверсійною, оскільки у процесі реформування відбувалося радикальне коректування реформаційної стратегії.

Динаміка фінських реформ змінювалася на різних етапах – від доволі радикальної до здебільшого консервативної. Спочатку реформи відбувалися енергійними темпами, впроваджуючи принципи нового державного менеджменту, орієнтуючись на досвід Великої Британії. Реформи супроводжувалися різким скороченням державних дотацій в освітню сферу та стимулюванням розвитку недержавних форм професійної підготовки державних службовців. Відтак у реформуванні адміністративно-

державного управління акцентувалося на структурних реформах міністерств і відомств, де поступово, за допомогою «пілотних» проектів, упроваджувалися принципи управління. За результатами *Qualitative Research*, значну увагу доцільно приділити матеріалам методологічного характеру, адаптованим для застосування у системі державної служби. Загалом здійснення керування на основі результатів діяльності, підвищення управлінської гнучкості й впровадження концепції делегування повноважень сприяли суттєвому зростанню ефективності фінської системи адміністративно-державного управління, яка визнається однією з кращих у Європі. Це зумовлено посиленою активністю недержавного сектора у системі професійної підготовки державних службовців для публічного управління. Зосередження приватної ініціативи в освітньому процесі окреслило пріоритетні цілі:

- зміцнення класичних принципів бюрократії з активним упровадженням ринкових методів і принципів нового менеджменту;

- акцентування на розробці концепцій одночасного реформування центрального рівня адміністративно-державного управління та місцевого самоврядування, а відтак комплексної підготовки різних категорій службовців для публічної служби;

- забезпечення якнайбільшої свободи маневру в процесі вибору форм і методів навчання, орієнтованих на високий рівень *Qualitative Research*;

- необхідність подолання інерції і бюрократизму в середовищі державних службовців, спричинена недостатньо високою кваліфікацією управлінських кадрів, конфліктом інтересів різних груп державних службовців, складністю впровадження інформаційних технологій в адміністративні структури, внаслідок чого закономірно знижується рівень управління (*case study*);

- перехід на партнерську стадію розвитку систем управління трудовими ресурсами в публічній сфері, запровадження ідеї державно-приватного партнерства, що висуває нові вимоги та завдання для вдосконалення системи оцінки потреб у навчанні державних службовців;

- розвиток *public relations* у системі державного управління.

Як зазначають К. Плоский та І. Калиновська, цінним для розуміння засад зарубіжних практик підготовки службовців, аналізу їх освітніх потреб є твердження, що розвиток державних систем

управління трудовими ресурсами у західних країнах пройшов сім основних еволюційних стадій: аристократичну, патронажну, професійну, результативності, людську, приватизаційну, партнерську. Партнерська стадія бере свій відлік від 2000-х років і ґрунтується на цінностях індивідуальної відповідальності, обмеженого і децентралізованого уряду, спільного надання послуг урядовими і неурядовими організаціями [178].

В умовах інформатизації відбувається значне посилення виконавчої влади внаслідок складності процесу парламентського контролю та неможливості парламенту оцінювати надану йому інформацію. Втрата цілісності між компетенцією державної адміністрації та парламентом стає основною проблемою сучасних демократій. Чинниками, що сприяють зміцненню «інформаційної переваги» урядів щодо парламенту, є стрімке збільшення функцій сучасної держави, добробут і процес автоматизації адміністративної діяльності. За зростаючої спеціалізації політики та взаємозв'язку сфер прийняття політичних рішень увага в управлінській діяльності розосереджується із підготовки проектів рішень з окремих питань на розробку довгострокових комплексних програм. В основу прийнятих рішень політики вимагають закладати якомога більше даних інформаційного змісту, яких вони не в змозі оцінити самостійно.

Найявна система управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій може бути трансформована у модель, яка матиме характеристики та елементи безпосередньої демократії з активною участю громадян в управлінні через відкриті канали (К. Слейтон, Т. Бенер, Б. Барбер). Доступна в електронному вигляді інформація, що виходить від держави, може сприяти розвитку її діалогу з громадськістю. Держава як засіб, покликаний служити інтересам суспільства, людей, з упровадженням в органи державної влади інформаційних і телекомунікаційних технологій отримує нові можливості для інформування своїх громадян, врахування їхньої думки з головних питань.

Окрім зазначених особливостей, є ще чимало чинників, які роблять неминучим динамічний процес розвитку адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців. Актуальність внесення змін полягає в їх багатоваріантності, необхідності вирішувати найскладніші комплексні проблеми, що вимагають узгодження і взаємодії різних сфер

і процесів суспільного життя. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців – своєрідний симбіоз теорії і практики, науки і мистецтва регулювання та організації навчальних процесів, упорядкування соціальних відносин, вирішення організаційних питань.

Реформи адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в Україні є не менш актуальним завданням, аніж у розвинених європейських країнах. Під час реалізації реформи професійної підготовки державних службовців у нашій країні необхідно зважати на вітчизняну соціокультурну специфіку системи державного управління і європейський (світовий) досвід у цій галузі. Перед Україною сьогодні постало завдання здійснення основних адміністративно-державних реформ, спрямованих на зміцнення основ державної системи управління. Зокрема елементи інноваційних технологій можна вводити поступово, лише як «пілотні» проекти (наприклад, методика навчання поліцейських патрульної служби, запровадженої МВС України спільно з Урядом Канади) [212].

Варто зазначити, що розвиток вітчизняного публічного управління цілком відповідає окресленим тенденціям, які можуть слугувати орієнтиром для формування системи визначення навчальних потреб у підготовці вітчизняних службовців, з огляду на положення Закону України «Про державно-приватне партнерство» [193].

Одним зі шляхів подальшого вдосконалення вітчизняної системи освіти державно-управлінських кадрів, зокрема щодо аналізу та визначення потреб у навчанні, є залучення недержавного сектора, адже, як стверджують зарубіжні фахівці, приватний освітній сектор накопичив значно більший досвід в окремих напрямках підготовки кадрів, порівняно з галуззю публічного управління.

Отже, потрібно зауважити, що у сучасному адміністративному праві Європейського Союзу держава розглядається як сукупність двох основних підсистем – державного апарату і об'єднання громадян. У цьому контексті можна говорити про державне управління, з одного боку, як про управління державною організацією, а з іншого, – як управління населенням. Державне управління, за сучасних умов інтеграції України в Європейський Союз, розуміється як цілісність цих двох начал. Саме за такого розуміння

державне управління є менш жорстким, не заорганізованим, а відтак ґрунтується не так на вертикальних зв'язках державних органів, як на горизонтальних зв'язках органів державної влади зі структурами бізнесу та громадянського суспільства.

Метою реформ адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є перехід від системи підготовки для реалізації веберівської моделі раціональної бюрократії як такої, що не відповідає потребам постіндустріального етапу розвитку суспільства, до моделі цивільних службовців. Згідно з цією моделлю державного управління держава розглядається як виробник різних послуг для населення та сприймається державними службовцями та громадянами диференційовано, що зумовлює необхідність додаткової освіти для окремих категорій та постійну потребу в підвищенні кваліфікації з огляду на запровадження новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Ефективність професійної підготовки державних службовців вимірюється якістю послуг, що надаються державою населенню, що зумовлено ступенем незалежності населення від політичної кон'юнктури, рівнем гарантованості максимального отримання цих послуг, взаємною відповідальністю державних структур і громадян, ступенем активності громадян у реалізації власних прав на отримання послуг. Водночас ефективність професійної підготовки державних службовців залежить від можливості забезпечити впровадження та використання нових технологій реалізації функцій держави: електронної демократії, електронної держави, електронного уряду. Ці технології, будучи ресурсним забезпеченням самоініціювання, сприяють залученню до управління різних структур громадянського суспільства, здатних виконувати значущі функції держави.

Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців має бути орієнтоване на одночасний прогрес за трьома напрямками – політичним (провідним до демократії), економічним (націленим на ринок) і соціальним («відкритим до суспільства»). Це зумовило необхідність реформування правових, організаційних, фінансових засад функціонування системи професійної освіти, створення умов для посилення співпраці державних органів і бізнесу з навчальними закладами на принципах автономії навчальних закладів, поєднання освіти і науки з метою підготовки державного апарату до раціона-

лізації адаптованої моделі раціональної бюрократії, пов'язаної з переходом до моделі цивільних службовців.

У країнах Європейського Союзу адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців характеризується створенням нормативно-правової бази для реалізації переходу до моделі цивільних службовців, згідно з якою держава функціонує диференційовано: як інститут, що забезпечує виробництво та надання послуг; як інститут самодіяльної організації громадян і як інститут нагляду, що здійснюється на основі договірних відносин.

### **3.2. Удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців**

Неодмінною складовою сучасних стратегічних перетворень в Україні задля її вступу до ЄС є упорядкування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів, а також принципів «належного врядування», закріплених рішеннями Ради Європи. Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, Україна розпочала реалізацію відповідних змін [251; 241; 99].

Головним трендами суспільного розвитку країн Європейського співтовариства є запровадження інновацій задля результативного й ефективного управління публічною сферою. Глобалізація економічних, політичних і культурних процесів, реіндустріалізація, супутнє зростання ефективності використання суспільних ресурсів розглядаються як необхідний етап переходу до суспільства, заснованого на знаннях. За сучасних умов публічне управління, управлінська освіта мають відповідати пріоритетам розвитку суспільства, забезпечувати належний рівень його життя, сприяти удосконаленню публічної сфери і слугувати багатомірним полем інтеграції у світове співтовариство [83, с. 69].

Зобов'язання у стислі терміни здійснити реформу державної служби закріплене у Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом та Європейською Комісією 13 травня 2015 р.; Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 р.; Програмі діяльності



Кабінету Міністрів України, схваленій Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII; Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Законодавче закріплення нових аспектів і засад державної служби, які б гармонізували з європейськими, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого, на 2014–2017 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. Зазначені нормативні акти цілковито стосуються одного з основних елементів системи державної служби – професійної підготовки [246; 241; 99; 237; 222; 242].

Чимало науковців зазначають, що під управлінською освітою потрібно розуміти професійну підготовку й освіту протягом життя управлінців усіх щаблів управління структурних одиниць публічної сфери. Зокрема управлінська освіта охоплює й освіту народних обранців від депутатів вищих законодавчих органів, і управлінської еліти, і працівників органів публічної влади, і бізнес-освіту управлінців підприємств, установ і організацій усіх форм власності [83, с. 69].

За становлення в Україні публічного управління та глобалізаційних економічних, соціальних і культурних процесів надалою актуальною проблема модернізації професійної підготовки та освіти протягом усього життя працівників органів публічної влади.

Відтак на часі осмислення актуальних проблем професійної підготовки управлінської еліти, масштабних досліджень з адаптації цивілізаційного досвіду публічного управління суспільством і їх впровадження в освітній процес. Управлінська еліта, власне, збагачує інтелектуальний, духовний та економічний потенціал суспільства, а тому її підготовка як нової генерації професіоналів є стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів держави, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності суспільства і держави на міжнародній арені [83, с. 69].

За визначенням С. Коника, О. Оболенського, С. Романюка, В. Сороко, концептуалізація професійної підготовки державних службовців має ґрунтуватися на:

- філософській культурі, яка формує світогляд, у контексті якого особливе місце має посідати методологія науки;

– історичній культурі, яка охоплює не тільки історію людей та ідей, а й природознавства і техніки протягом тривалого історичного часу;

– політичній культурі особистості, яка визначає громадянську позицію особистості й долю громадянського суспільства в країні;

– антропологічній культурі, яка сприймає людину як головну мету розвитку, об'єкта і суб'єкта всіх сфер людської життєдіяльності [83, с. 69–70].

Як гадає Ю. Ковбасюк, освітня політика України, зокрема у сфері публічного управління, має враховувати загальні тенденції світового розвитку і, що надважливо, відображати загальнонаціональні цінності й інтереси у сфері професійної підготовки державних службовців, забезпечувати її інноваційний, інтенсивний, випереджувальний розвиток [83, с. 69] (див. табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Кількість державних службовців<sup>1</sup> за рівнем освіти  
(станом на 31.12.2014)**

Назва категорії	Із повною вищою освітою		Із неповною, базовою вищою освітою		У галузі «Державне управління»
	осіб	%	осіб	%	
Керівники	75 396	97,1	2 206	2,8	5 047
Спеціалісти	196 033	89,9	20 917	9,6	4 209
Усього	271 429	91,8	23 123	7,8	9 256

Ефективність роботи державної служби визначається безперервністю прогнозування суспільних, економічних, технологічних тенденцій розвитку та випереджувальним програмуванням професійної підготовки кадрів (див. табл. 3.2).

Значне поліпшення професійної підготовки, технологій і методик імовірно тільки за умови безперервного наукового аналізу стану і прогнозу розвитку кадрової ситуації, вдосконалення нормативно-правових актів, що регламентують професійну підготовку, спрямовану на управління розвитком компетенцій державних службовців, витісняючи відтак практику пасивного навчання. Необхідність розвитку компетенцій

<sup>1</sup>Облікова кількість працівників, які мають освіту, осіб [243, с. 14].

Таблиця 3.2

**Загальна кількість державних службовців і посадових осіб  
місцевого самоврядування**

<b>№ з/п</b>	<b>Рік</b>	<b>Державних службовців</b>	<b>Посадових осіб органів місцевого самоврядування</b>	<b>Загальна кількість</b>
1	2006	255 129	95 641	350 770
2	2007	364 263	98 948	364 263
3	2008	379 289	100 582	379 289
4	2009	384 197	100 789	384 197
5	2010	379 283	99 783	379 283
6	2011	367 308	99 204	367 308
7	2012	372 856	98 117	372 856
8	2013	433 269	97 999	433 269
9	2014*	380 257	84 548	380 257

державних службовців зумовлено особливістю професійної підготовки у вітчизняних навчальних закладах. У Національній академії державного управління при Президентові України підготовка спеціалістів здійснюється за 9 спеціальностями [284, с. 41]. Водночас, як зазначають Р. А. У. Родос., С. А. Біндер, В. А. Рокман, у Великій Британії – за 22 спеціальностями з обов'язковим управлінням розвитком компетенцій державних службовців [324, с. 14].

Слушною є думка Т. Кагановської про те, що професійний розвиток державних службовців є одним із важливих (пріоритетних) напрямів у системі державного управління і кадрової політики. В умовах проведення адміністративної реформи і кардинального реформування системи державного управління в Україні вимога професійного розвитку і додаткової професійної підготовки державних службовців стає актуальною. Сьогодні проблема недостатності професіоналізму і компетентності службовців системи державного управління є офіційно визнаною, значна частина наших чиновників ще не має ні досвіду служби, ані необхідних знань і умінь [91].

\* Примітка. Дані станом на 31.12.2014 не враховують кількість державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за формою № 9-ДС по АР Крим та частково по Донецькій і Луганській областях [83, с. 7–8; 197].

Під управлінням компетенцією розуміють процес визначення, розвитку та модифікації компетенцій персоналу, які необхідні для виконання професійних завдань за поточних організаційних умов. Структура компетенції – це комплекс особистісних рис, цінностей, знань, навичок і зусиль. Згідно з позицією американського дослідника Г. Спенсера, змінюваними елементами компетенцій є тільки знання та навички, а інші елементи (цінності, мотиви, установки тощо) є постійними [271, с. 121–122]. Попри те, такі управлінські концепції, як управління цінностями, організаційна культура, теорії мотивації, управління продуктивністю тощо, дають підставу вважати, що сучасний менеджмент у сфері професійної підготовки здатний запропонувати сукупність засобів впливу на персонал, що дає змогу модифікувати декілька елементів компетенцій одночасно.

Процес управління розвитком компетенцій у процесі професійної підготовки державних службовці передбачає такі дії:

- виявлення і характеристики необхідних згідно з організаційною метою компетенцій, тобто їх чітке окреслення;
- розробку профілів компетенцій персоналу, тобто встановлення цільового (необхідного/бажаного) рівня розвитку управлінських компетенцій;
- оцінку компетенцій персоналу, або наявного рівня розвитку управлінських компетенцій;
- розробку програми розвитку компетенцій персоналу на основі інформаційних освітніх технологій;
- реалізацію програми у процесі навчання і контроль результатів.

Найперше розробляється модель компетенцій, що охоплює комплекс найважливіших компетенцій для конкретного напрямку управління. За результатами вивчення кваліфікаційних вимог до професійних знань і навичок державних службовців, відображених у нормативних документах, на основі дослідження управлінських компетенцій державних службовців задля усунення виявлених прогалин, а також з урахуванням принципів менеджериального підходу, розробленого Д. Осборном і Т. Геблером, формується модель управлінських компетенцій державних службовців категорії [319]. Для кожного елемента компетенцій визначаються характеристики:

- професійні знання (загальне і державне управління; національний державний устрій; національна та міжнародна політика,

економіка, демографія; світова і вітчизняна історія; функціональна сфера);

- професійні навички (аналіз ситуації та виявлення основної проблеми, прийняття відповідних рішень; навички презентації; лідерські та мотиваційні навички; поведінкова гнучкість; оперативність; організаторські навички; навички парламентаря і медіатора; навички наставника; комп'ютерна грамотність);

- професійні цінності (гідність державного службовця; вимогливість; відповідальність і обов'язковість; професійний обов'язок (непідкупність)).

Використання інформаційних освітніх технологій дає змогу виявити: особистісні риси й установки (організованість, емоційну стійкість (врівноваженість, стресостійкість), схильність до співпраці, впевненість (зокрема репрезентативність, енергійність і витривалість); метакомпетенції (здатність до навчання, аналітичність, системність, рефлексію, концентрацію).

Розробка профілів компетенцій персоналу передбачає уточнення рівня розвитку тих чи інших навичок різних категорій персоналу, а також характеристику їх у формі індикаторів поведінки.

За результатами оцінки компетенцій розробляється програма розвитку управлінських компетенцій, яка, згідно з конструктивістським (ситуаційним) підходом, може мати суб'єктивний характер, тобто враховувати цілі та специфічні вимоги конкретної державної організації до професіоналізму і компетенцій службовців, окрім стандартних обмежень, закріплених у нормативно-правових документах. Програма розвитку управлінських компетенцій наголошує не на інформування службовців, а на формування у них нових поведінкових моделей, що зумовлює наявність у ній трьох блоків. Згідно з позицією Д. Кірпатріка – всесвітньо відомого фахівця з навчання, компетенція може бути розвинена поступово у декілька етапів: впізнавання (реакція), навчання, поведінка і генерування результатів. Програма розроблена так, щоб кожен етап підсилювався певними навчальними заходами:

- реакція (*reaction*) і навчання (*learning*) – формування рівня необхідної компетенції, що охоплює три модулі на основі базових дисциплін системи управлінської освіти: модуль № 1 – «Теорія державного управління»; модуль № 2 – «Менеджмент»; модуль № 3 – «Управлінські рішення»/»Управління змінами». Основні форми занять, задіяні на цьому етапі передбачають лекції (1/3), самодіагностику, презентації, бліц-опитування та тестування;

– поведінка (*behavior*) – формування рівня необхідної компетенції, тобто вироблення навичок аналізу ситуацій, прийняття рішень і вибору ефективної поведінки. Для цього використовуються ділові та рольові ігри, аналіз практичних ситуацій; розробка слухачами методик діагностики та/або вдосконалення системи управління (захист підсумкової кваліфікаційної роботи), групові, індивідуальні консультації;

– генерування результатів (*results*) – закріплення попередніх рівнів і розвиток компетенції до вищого рівня, що передбачає забезпечення відповідних організаційних умов на робочому місці та передбачає вирішення завдань, що сприяють розвитку конкретної компетенції; навчання на досвіді/прикладі інших – використання досвіду колег, а також кращих практик (*best practice*) для розвитку необхідної компетенції; отримання розвиваючого зворотного зв'язку від колег, підлеглих, керівників щодо компетенції, яка розвивається; самонавчання і самоконтроль [46, с. 107–112].

Плин думки не має спину у своєму розвитку. Правова наука в усі часи прагне виробити досконалі правові теорії, але парадокс полягає у тому, що визнання права на ідеальність будь-якої правової позиції, її консервація є згубними для науки [320, с. 7]. Динаміка і зміст правової думки у сфері професійної підготовки державних службовців мають відповідати динаміці життя і її новим напрямкам розвитку. Відтак вивчення основних питань професійної підготовки державних службовців, зокрема ефективності правового регулювання, нині постає як надважлива проблема. Такий напрям розвитку загальнотеоретичної правової думки має наукове підґрунтя для удосконалення галузевих наук, а також безпосередній вихід на практику.

Оцінка ефективності механізму адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців має здійснюватися на підставі критеріїв. Категорія «критерій» не тотожна поняттям «показник», «умова». Термін «критерій» розуміємо як ознаку, своєрідну спрямованість оцінки. Категорія «показник» позначає абсолютну або відносну величину цієї ознаки, ступінь її якості. Умова визначається як обставина, від якої що-небудь залежить, і як ситуація, за якої будь-що відбувається. Слід вирізняти умови внутрішні й зовнішні, спеціальні та загальні. Внутрішні умови тотожні критеріям ефективності механізму

адміністративно-правового регулювання. Вони постають як загальні та спеціальні умови, будучи чинниками, що мають значущість або для всього механізму адміністративно-правового регулювання, або для його окремих стадій. Зовнішні умови ефективності механізму правового регулювання виконують роль загальних умов ефективності професійної підготовки. Зовнішні умови представлені рівнем суспільної правосвідомості, правової культури, ступенем правової інформованості державних службовців, процесами політичного, економічного, суспільного життя, рівнем законності, правопорядку, успішністю роботи державних систем та іншими чинниками середовища, зовнішнього стосовно механізму правового регулювання професійної підготовки у галузі державного управління.

Універсальний підхід до визначення ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців заснований: по-перше, на виявленні якості його статичних елементів; по-друге, на визначенні якості динамічного аспекту механізму правового регулювання (йдеться про процес дії статичних елементів, що зумовлені соціально-економічними чинниками, які визначають необхідність вивчення нових напрямів державного управління); по-третє, на визначенні якості внутрішніх системних зв'язків такого механізму.

Такий метод дослідження ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців унеможливорює дублювання характеристик, що визначають ефективність елементів механізму правового регулювання. Він запобігає нагромадженню теоретичних посилянь, внаслідок чого категорія ефективності механізму правового регулювання стає доступною для правового аналізу.

В. Бахрушин, О. Горбань і Н. Сухова слушно зазначають, що один критерій не може охоплювати всі показники [12; 281, с. 172]. Таке завдання під силу вирішити за допомогою сукупності критеріїв. Критерії ефективності механізму правового регулювання можна диференціювати на загальні та спеціальні. Загальні критерії ефективності механізму правового регулювання – це критерії оцінки ефективності механізму правового регулювання загалом, з усіма його стадіями й елементами. Загальні критерії поділяємо на загальносистемні, статичні, динамічні.

Загальносистемні критерії відображають якість системоутворювальних внутрішніх зв'язків механізму правового регулювання. До загальносистемних критеріїв ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців можна віднести: сталість системи правового регулювання; її мобільність; взаємозабезпеченість; несуперечливість, відсутність прогалин і повноту.

Статичним критерієм ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки державних службовців є якість статичних елементів механізму правового регулювання загалом: раціональна структура механізму правового регулювання, його повнота; відповідність структури механізму правового регулювання його меті.

Динамічним критерієм ефективності механізму правового регулювання професійної підготовки є якість механізму правового регулювання у динамічному аспекті, яка оцінюється через: стислість процесу; його впорядкованість; гнучкість; темп процесу. Зміст динамічного критерію ефективності механізму правового регулювання полягає у характеристиках самого процесу, абстрагуючись від властивостей предмета функціонування.

Ефективність адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців у загальних рисах охарактеризовано у науковій доповіді «Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України» (без урахування запропонованих нами критеріїв), де визначено шляхи підвищення ефективності цієї сфери державного управління [83, с. 69–70].

Попри те, за сучасних складних умов в Україні малоімовірним є поєднання адекватних завдань і умов концептуальних наукових розробок і готовності політичного керівництва до послідовного практичного їх утілення (через воєнні дії на сході України).

Водночас, окрім теоретичних, є й інший рівень фундаментальних підстав формування та реалізації програми підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців, зокрема організаційно-методичні механізми проведення заходів, що ґрунтується на відомчому адміністративно-правовому регулюванні професійної підготовки. Без узгодження цих двох



ґрунтовних підстав не можна сподіватися на успішну реалізацію відповідних наукових установок. Відтак із погляду автора постає потреба внесення змін у нормативно-правові акти, зокрема автором розроблено пропозиції щодо внесення таких змін, зокрема:

1. Пропозиції до Комплексної програми підготовки державних службовців (Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212/2000 «Про Комплексну програму підготовки державних службовців») – доповнити підрозділ 3 та викласти у редакції:

«Удосконалення загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Окрім того, до основних видів підвищення кваліфікації державних службовців, що мають забезпечити його безперервність, належить навчання:

- за програмами тематичних постійно діючих та короткотермінових семінарів, що проводяться з урахуванням потреб у підвищенні ефективності виконання посадових обов’язків і результатів щорічного проведення оцінки професійної діяльності державних службовців;

- за програмами стажування державних службовців в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також за кордоном;

- шляхом самоосвіти за річними програмами, за допомогою курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій, а також участі в наукових дослідженнях з проблематики державного управління».

2. Пропозиції до Програми організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад (Розпорядження Президента України від 09.01.1999 р. № 4/99-рп «Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад») – доповнити розділ III та викласти у редакції:

«Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, претендентів, а також голів і заступників голів районних рад.

Для забезпечення систематичного навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, претендентів, а також голів і заступників голів районних рад необхідно:

- підготувати науково-методичні посібники, комплекти навчально-методичних, інформаційно-аналітичних та інших матеріалів з урахуванням вітчизняного і міжнародного досвіду для опанування нових підходів у сферах державного управління, економіки, агропромислового комплексу тощо на основі дистанційних освітніх технологій, інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій...».

3. Пропозиції до Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції (Наказ національного агентства України з питань державної служби від 27.03.2014 № 40 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії корупції») – доповнити підрозділ 3 розділу III та викласти у редакції:

«Внутрішній контроль передбачає створення відповідних процедур у навчальному закладі, які сприяють дотриманню належного рівня якості надання освітніх послуг, а саме:

- організація навчального процесу відповідно до планів-графіків, навчальних програм та вимог чинного законодавства;

- розроблення, удосконалення навчальних планів і програм відповідно до потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням специфіки, актуалізації потреб слухачів та здійснення моніторингу якості їх виконання;

- погодження в установленому порядку навчальних планів та програм з питань запобігання і протидії корупції з Національного агентства з питань державної України;

- залучення фахівців відповідних контролюючих органів, які мають досвід роботи у сфері запобігання і протидії корупції;

- впровадження інноваційних технологій до процесу надання освітніх послуг, на основі дистанційних освітніх технологій, курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних інформаційних технологій».

Фактично, йдеться про необхідність створення постійно діючих інститутів модернізації професійної підготовки у системі державного управління, здатних змінити сам порядок розробки та реалізації програм підготовки. Зокрема, щоб теоретичні моделі, експертно-аналітичне забезпечення й організаційно-методичні механізми стали елементами єдиної системи інституційного проектування. Створення такої системи не може бути винятково управлінським завданням не тільки формально, враховуючи необхідність зміни конституційних правил, а й змістовно, оскільки інституційне проектування можливе поза соціокультурним й історичним контекстом.

На основі дослідження В. Ковбасюка [49] вважаємо, що трансформація професійної підготовки державної служби за останнє десятиліття не забезпечила її вихід за межі часткової інституційної реформи, а лише переструктурувала неефективну рівновагу між традиційними формами освіти та новітніми технологіями, між класичними навчальними дисциплінами та новітніми досягненнями наукової думки у сфері публічного управління.

Основна причина невдачі – специфіка наявного політичного режиму, спочатку зацікавленого у відновленні управлінського потенціалу держави за рахунок реанімації чи створення нових ієрархічних структур і відносин. Зокрема на початковому етапі адміністративної реформи (Указ Президента України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та інші [253; 230]) вдосконалення й упорядкування інституційного регулювання державної служби відповідало цьому завданню. Проте надалі втягування нових елітних груп у процеси вилучення політичної ренти та посилення контролю за фінансовими активами підірвали мотивацію до послідовних і глибоких адміністративних перетворень, прагнучи за нової конфігурації політичного режиму зберегти наявний рівень професійної підготовки державних службовців. Це, як гадає автор, стало одним із багатьох чинників, що спричинили обурення суспільства на початкових етапах Революції Гідності.

У процесі реалізації пріоритетних завдань державної кадрової політики доцільно посилити професійну підготовку державних службовців шляхом:

- забезпечення безперервного професійного навчання відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889;

– розробки й оновлення змісту професійних програм, програм тематичних короткострокових семінарів з урахуванням суспільно-політичних змін у країні, пріоритетів державної політики, основних напрямів програми «Стратегія реформ – 2020», зокрема з питань управління змінами, європейської інтеграції, децентралізації влади, безпеки та оборони України, АТО, запобігання та протидії виявам корупції в органах влади, взаємодії з громадськістю, електронного врядування в органах державної влади, управління проектами, формування лідерства, навиків ведення переговорів, технології публічного виступу тощо;

– упровадження у процес підвищення кваліфікації управлінських кадрів європейських стандартів освіти, інноваційних моделей та інтерактивних методів навчання (тренінги, майстер-класи, обміни досвідом, практичні та виїзні заняття, «мозкові атаки», тематичні зустрічі, круглі столи, заняття в дистанційному режимі);

– забезпечення викладання навчальних тем і проведення консультацій вітчизняними й іноземними політиками, державними діячами, представниками органів державної влади й інститутів громадянського суспільства, науковими працівниками та провідними фахівцями-експертами;

– моніторингу навчальних потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

– соціологічних досліджень і моніторингу якості навчання з метою вивчення рівня задоволеності й узагальнення пропозицій щодо вдосконалення змісту навчання і технологій його реалізації;

– проведення наукових досліджень із проблем підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, вивчення, узагальнення та впровадження вітчизняного і зарубіжного досвіду їх професійного розвитку [83, с. 64].

Проте недостатньо окреслити напрями підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців. Необхідно вибудувати траєкторію змін відповідно до їх характеру і соціокультурних умов. Реформатори зазвичай віддають пріоритет інституційним змінам щодо наступності, ефективної діяльності та калькуляції очікуваної корисності ймовірних альтернатив стосовно внутрішніх цінностей інституційних структур, процедур

і правил відповідної поведінки у межах таких категорій, як правильно/неправильно і справедливо/несправедливо.

Варті уваги не так економічність і ефективність інституційних змін, як цілі, цінності, інститути перетворень. Якщо вибудувати траєкторію інституційних змін, то необхідно насамперед враховувати здатність системи професійної підготовки державного управління формалізувати неформальні практики (вплив інститутів громадянського суспільства) або ввести формальні інститути, спроможні охопити неформальні практики.

Так, мета заходів – це перехід від конкурентного і того, що заміщує (ригідного), способу взаємодії формальних і неформальних інститутів до комплементарного та погоджувального (еластичного) способу. Реалізація окресленої мети передбачає зміну пріоритетів у системі заходів. Загалом її алгоритм такий: головна увага приділяється зміні юридичних правил (нормативно-правове забезпечення), а найменше враховуються детерміновані культурою соціальні, зокрема неформальні, норми. Формальні правила можна змінити шляхом прийняття юридичних рішень; неформальні обмеження, втілені у звичаях, традиціях і кодексах поведінки, набагато менше сприйнятливі до адміністративно-правових рішень.

Американські вчені (Ж. Олсен, П. Інгрем, П. Джойс, А. Донахью, Д. Кельт) вважають, що неформальні правила (конвенціональні норми) не тільки є засоби зниження соціальної невизначеності, а й підґрунтям соціальної інерції, що визначає необхідність проміжних інститутів для оновлюючої нормотворчості, що дає змогу еволюційно міняти професійні парадигми державних службовців [318, с. 196–202; 314; 317].

Однак дослідження зазначеної проблеми знаходиться у сфері юридичної соціології та наук, які досліджують процеси навчання, що не є предметом нашої роботи. Треба зауважити, що у вказаній науковій доповіді за 2015 р. «Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президенті України» окреслені питання не розглядалися.

Водночас реформування системи місцевого самоврядування змінює основні цільові, функціональні, структурні принципи побудови державного управління, відтак відбуваються парадигмальні зміни щодо його місця і місії у відносинах держава–ринок–

громадянське суспільство. До колишньої парадигми належить бюрократична модель державного управління, до нової – менеджеральна модель і модель «нового державного управління».

Зазначені моделі суперечливо переплітаються в умовах впливу глобалізації та децентралізації, що спричиняє нові проблеми адаптації адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців до глобальних викликів і вимог Європейського Союзу щодо публічного управління. Постає завдання інтеграції нових горизонтальних зв'язків у традиційні вертикальні структури (Національна академія державного управління при Президенті України – розробник програм професійної підготовки – заклади професійної підготовки (регіональні інститути – 4, центри – 22, галузеві заклади післядипломної освіти – 40)).

Водночас, як вважають П. Інгрем, П. Джойс й А. Донахью, загострюється проблема щодо адміністративної здатності держави зберігати ефективність дій державних службовців за швидкої трансформації навколишнього середовища [313, с. 6]. Окрім того, зазначає Д. Кельт, є традиційна для побудови «належного» державного управління проблема масштабу, тобто відповідності функцій і ресурсів на різних управлінських рівнях характеру й обсягу проблем, що виникають, зокрема у сфері професійної підготовки державних службовців [317, с. 147–148].

Вирішення цих проблем на сучасному етапі реформування державної служби залежить від характеру виникаючих інституційних траєкторій і стратегії реформи, її орієнтованості на збереження балансу стабільності та змін, заснованого на досвіді попередніх перетворень у системі адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців.

Менеджеральна модель з її неминучою децентралізацією, що відбувається в інституціональному середовищі, яке не досягло необхідного рівня самоорганізації та підзвітності, очевидно, спричинить прогресуючу втрату державною бюрократією автономії від спеціальних груп інтересів. Посилення ролі неформальних управлінських практик за відсутності норм адміністративно-правового регулювання у сфері професійної підготовки державних службовців не забезпечить ефективного правозастосування через наявну систему норм правового регулювання у зазначеній сфері.

З погляду автора, акцентувати потрібно не на виборі тієї чи іншої теоретичної моделі модернізації професійної підготовки державних службовців, як це, зокрема, визначено у науковій доповіді «Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України», а, власне, на процесі розробки заходів її здійснення. Засади європейського публічного адміністрування наводять орієнтири інституційному формуванню, зокрема у сфері професійної підготовки державних службовців [290, с. 54–55].

Автор вважає, що адміністративно-правове регулювання професійної підготовки в умовах адміністративної реформи в Україні, і на рівні законодавчої ініціативи центральних органів виконавчої влади, і на рівні відомчої нормотворчості, має орієнтуватися на формування інноваційної, адаптованої і мобілізаційно-розподільної здібностей кадрів державного управління, які у межах еластичного інституційного середовища у процесі еволюційної модернізації можуть забезпечити створення відповідної національним особливостям системи професійної підготовки у галузі державного управління.

Система випереджувальної професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні лише тоді забезпечить відповідність якості освіти актуальним науково-технологічним вимогам інноваційного розвитку галузі державного управління, якщо концепція її проектування та реалізації ґрунтуватиметься на таких засадах:

- мета системи випереджувальної професійної підготовки полягає у формуванні компетентних, прогностично та інноваційно орієнтованих кадрів, здатних забезпечити ефективну роботу сфери публічного управління в умовах перспективного розвитку, що характеризується адаптацією національного законодавства відповідно до Угоди про асоціацію України із Європейським Союзом [312];

- система випереджувальної професійної підготовки кадрів для державного управління формується в регіональному освітньо-науково-адміністративно-публічному комплексі, забезпечує інтеграцію освіти, науки і публічного адміністрування [313];

– основними методологічними підходами проектування системи підготовки є: системний, ресурсний, компетенційний, прогностично-технократичний, кластерний;

– зміст випереджувальної професійної підготовки державних службовців визначається вимогами інноваційного розвитку галузі, яку вони обслуговують, регулюється на основі принципів: регіонального самоврядування, інтеграції, інтенсифікації навчання, диференціації, варіативності, випереджувального розвитку професійної освіти, соціального партнерства, мотивації, орієнтації на саморозвиток [321, с. 106–107];

– реалізація системи випереджувальної підготовки державних службовців залежить від рівня розвитку потребнісно-мотиваційної сфери, готовності до випереджувального навчання всіх суб'єктів освітнього процесу;

– ефективним засобом реалізації системи випереджувальної підготовки, що забезпечує готовність державних службовців до інноваційної діяльності та випереджувальної освіти, є гармонізація їх професійного самовизначення на всіх етапах професійного становлення особистості;

– організаційно-педагогічними умовами реалізації системи випереджувальної підготовки кадрів для державної служби України є: моніторинг вимог інноваційного розвитку сфери професійної діяльності державного службовця до рівня підготовки кадрів; формування професійно-орієнтованого контингенту претендентів на державну службу на етапі довузівської підготовки; організація інноваційного освітнього процесу в умовах технологічного або гуманітарного вишу; вдосконалення механізмів взаємодії соціальних партнерів регіонального освітньо-науково-адміністративно-публічного комплексу; підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу; розробка нормативно-методичного забезпечення випереджувального освітнього процесу;

– результативність системи випереджувальної професійної підготовки оцінюється: на довузівському етапі – за якістю підготовки абітурієнтів, їхньої зацікавленості в отриманні освіти у сфері державного управління; на вузівському етапі – за затребуваністю випускників на ринку праці, їх працевлаштуванням у системі державної служби та місцевого самоврядування, швидким кар'єрним ростом, задоволеністю випускників результатами професійного і соціального становлення [318].



Підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні має розглядатися як комплексна проблема на теоретико-методологічному, дидактичному та методичному рівнях проектування та реалізації системи випереджувальної професійної підготовки кадрів для державного управління. Підвищення ефективності професійної підготовки державних службовців спрямоване на формування компетентних, прогностично та інноваційно-орієнтованих публічних адміністрацій, здатних забезпечити ефективне функціонування суспільства в умовах перспективного розвитку, що характеризується змінами у професійній діяльності кадрового персоналу державної служби. Зокрема йдеться про необхідність включення окреслених питань до програми Twinning [32; 211]. Це зумовлено збільшенням наукових обсягів публічного управління, інтенсивним впровадженням інформаційних технологій та автоматизованих систем управління у різні сфери публічного адміністрування, реалізацією інноваційних соціальних технологій, що сприяють швидкому самостійному орієнтуванню населення за соціально-економічних змін, необхідності володіння новими науковими методами та інформаційними технологіями, навиками розробки інновації, оцінки та впровадження інноваційних пропозицій, до забезпечення безпечного й ефективного функціонування діючих і нових технологічних процесів; зниження престижності інженерної освіти у молоді тощо.

Сучасні особливості професійної підготовки державних службовців обумовлені:

- зайвою диференційованістю, що не забезпечує конкурентоспроможність і універсальність кадрів, зумовлює необхідність фундаменталізації підготовки та її комплексний характер;
- недостатньою мобільністю і відсутністю кореляції змісту підготовки з реальною соціальною ситуацією, яка визначається неоднорідністю економічного розвитку регіонів, актуалізуючи варіативність навчання;
- довготривалою підготовкою державних службовців у системі Національної академії державного управління при Президентові України, створюючи необхідність оптимізації освітнього процесу на основі кластерного підходу;

– орієнтованістю змісту публічного адміністрування, що не відображає перспективного переходу до стандартів Європейського Союзу, вимагаючи фундаменталізації підготовки й активізації міжнародного співробітництва.

Організаційно-структурна модель системи випереджувальної професійної підготовки державних службовців повинна містити вимоги інноваційного розвитку галузі, відповідно до яких сформульовані цілі та завдання підготовки компетентних, прогностично та інноваційно орієнтованих кадрів, визначальну теоретико-методологічну основу моделювання (підходи, принципи і функції); відображати суб'єктний склад системи, що розробляється у регіональному освітньо-науково-адміністративно-публічному комплексі; характеризувати структуру багаторівневого навчально-виховного процесу, що вирізняється введенням додаткової освіти, професійною організацією спрямованого психологічного супроводу, інтегрованих практик у процесі професійної діяльності; передбачати аналіз відповідності результатів підготовки вимогам діяльності та корекцію освітнього процесу для досягнення мети.

Ефективність реалізації системи випереджувальної підготовки залежить від гармонізації професійного самовизначення державного службовця, що забезпечує готовність до інноваційної діяльності та випереджувальної освіти, компонентами якої є соціально-професійна спрямованість, професійний саморозвиток, сукупність професійно важливих якостей.

Складна організація управління професійною підготовкою державних службовців передбачає створення внутрішньогалузевого механізму регулювання всіх організаційних і правових елементів освітньої системи, забезпечення їх гнучкості разом з усіма видами і формами навчання, їх узгодженості, відповідності цілям і завданням галузевого управління, і найголовніше – вимогам на основі відповідних державних стандартів.

Відтак задля належної організації управління професійною освітою як необхідної умови забезпечення високої якості професійної підготовки державних службовців необхідно використати наукове підґрунтя найбільш повної сукупності взаємозалежних відповідних цілей і завдань стратегічного та поточного характеру. До стратегічних цілей організації професійної підготовки державних службовців належать формування, підтримання

та розвиток кадрового потенціалу, здатного на основі професійних, моральних і психологічних якостей, а також за наявності відповідної оптимально збалансованої структури, ефективно вирішувати професійні завдання.

Для вирішення поточних завдань, спрямованих на вдосконалення організації управління професійною підготовкою державних службовців, необхідно переглянути критерії оцінки кадрової роботи, одним із яких має бути громадська думка. Інтерпретація у теоретико-методологічному аспекті має спиратися на науково обґрунтовані показники ментальності, рівня загальної і правової культури, регіонально-національні особливості, демографічні та професійні характеристики. Необхідно послідовно закріплювати і розвивати позитивні тенденції у вдосконаленні комплектування та проходження служби, де основну увагу приділяти розвитку контрактної системи заміщення посад, відпрацюванню системи конкурсного відбору кандидатів на службу, професійній орієнтації. Слід оптимізувати відомчу мережу закладів професійної освіти; закласти науково-методичні основи організації виховної роботи та психологічного забезпечення діяльності державних службовців, яка може бути здійснена лише на основі професіоналізації цього напрямку роботи, зокрема за умови розробки новітніх психолого-педагогічних методик.

Природа організації професійної підготовки державних службовців об'єктивно обумовлює відповідний підхід до її правового регулювання, що виявляється у забезпеченні освітньої діяльності нормами й інститутами різних галузей права, які утворюють певний правовий комплекс, особливість змісту якого полягає в об'єктивній закономірності розвитку наукового знання.

## ПІСЛЯМОВА

В усі періоди української державності державній службі були притаманні: недостатня мобільність державного апарату і його віддаленість від інститутів громадянського суспільства; високий ступінь впливу ментальності громадян на формування державної служби; її нестабільність; відсутність правової та соціальної захищеності державних службовців. Становлення державної служби як актуального публічного (державного) соціально-правового інституту в Україні – це складний, відповідальний і тривалий процес, що охоплює не тільки правове регулювання, а й інші елементи: організаційні, правові, кадрові, освітні, процесуальні, інформаційні тощо, власне Закон України «Про державну службу» 1993 року № 3723, зокрема, й розпочав цей процес.

Варто наголосити на тому, що втрата його чинності зумовила прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889, який є досконалішим порівняно з попередніми законами «Про державну службу», зокрема, починаючи з моменту прийняття на державну службу, закінчуючи її припиненням. Також потрібно звернути увагу на те, що зазначений закон містить багато новел, зокрема: вводиться в дію повністю нова система управління державною службою, одним з елементів якої є створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії, а також посади керівників державної служби (III Розділ Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889); відповідно до ст. 21 Закону вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду за результатами конкурсу; закон передбачає, що державний службовець не має права бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії (ст. 10, п. Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889) тощо.

У сучасному законодавстві концептуально змінилося розуміння державної служби: якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у виді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у межах діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених

повноважень у межах компетенції. У цьому контексті використання досвіду минулого дає змогу визначити конструктивні й ефективні засоби гармонізації соціальних відносин, зокрема між владою та різними групами суспільства, усвідомити їх спільну відповідальність за майбутнє України.

Нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців в Україні як специфічний різновид правового регулювання підпорядковується загальносоціальним закономірностям, які відображають об'єктивні зв'язки, що є між системою права, яка визначає державно-управлінські відносини, та іншими соціальними системами – політичною, економічною, культурною.

Потрібно зазначити, що нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців забезпечене системою норм, у якій за предметною і цільовою ознаками поєднується різновидовий правовий матеріал, що охоплює конкретні форми та методи адміністративної діяльності щодо реалізації повноважень державних службовців, спрямованих на захист прав, свобод і законних інтересів громадян. У нормативно-правовому регулюванні діяльності державних службовців пріоритет відведено адміністративно-правовому регулюванню, відтак простежується множинність та недостатня системність нормативних актів, що обумовлюють наявність суттєвих прогалин у нормуванні державного управління у цій сфері та суперечностей у нормах, які регламентують однотипні групи суспільних відносин. Для розробки нормативно-правового регулювання суспільних відносин, що становлять сферу діяльності державних службовців, доцільно інтерпретувати цю сферу як систему, що має ієрархічну структуру, відображає вплив дії інститутів права на соціальні відносини, встановлює наступність у їхньому розвитку, визначає найоптимальніші способи, методи регулювання, зокрема підсистеми, що вирізняються за змістом складових їх суспільних відносин – публічно-правова та приватноправова.

На сучасному етапі адаптації національного законодавства до норм ЄС нормативно-правове регулювання діяльності державних службовців визначається предметно-системними зв'язками норм адміністративного та інших галузей законодавства, що встановилися між суспільними відносинами, складовими предмета правового регулювання адміністративного права, взаємодією юридичних приписів й інститутів, які належать до єдиного законодавчого комплексу захисту прав і свобод людини та громадянина.

Професіоналізм – складне багатоманітне явище і чинник ефективності державного управління. Одним із основних принципів державної служби є її провадження на засадах професіоналізму та компетентності, які сьогодні вирізняються недостатнім рівнем і становлять проблему державної служби України. В Україні на законодавчому рівні створено мережу акредитованих навчальних закладів. На виконання Стратегії реформування системи державної служби в Україні затверджено Комплексну програму підготовки державних службовців. Саме в цьому документі зазначається, що постійно повинна проводитися оптимізація мережі навчальних закладів, які здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців на засадах поточного та стратегічного планування потреб у професійному навчанні працівників органів державної влади. Метою створення єдиної загальнонаціональної системи професійної підготовки є формування високого професіоналізму державних службовців здатних найефективніше забезпечувати вирішення загальних завдань та виконання функцій держави. Така система водночас дає змогу кожному державному службовцю реалізувати право на вдосконалення знань та професійних навичок і вмінь, реалізацію власних інтересів, особистої кар'єри, їх інтелектуального розвитку. Загалом недоліком є відірваність від практичної діяльності державної служби й відсутність конкуренції. Певна частина державних службовців підвищують власний рівень компетентності, займаючись самоосвітою. Самоосвіта – це безперервний процес набуття освіти державними службовцями за межами навчальних закладів. Характерною особливістю є відсутність зацікавленості до підвищення професійного рівня, оскільки це не стимулюється кар'єрним ростом та підвищенням заробітної плати.

У сучасному адміністративному праві Європейського Союзу держава розглядається як сукупність двох основних підсистем – державного апарату й об'єднання громадян. У цьому контексті державне управління, з одного боку є управлінням державною організацією, а з іншого – управлінням населенням. Державне управління за умови асоціації України з Європейським Союзом розуміється як єдине ціле цих двох засад. Тільки в цьому разі державне управління стає менш жорстким, не зорганізованим і ґрунтується не так на вертикальних зв'язках державних органів, як на горизонтальних зв'язках органів державної влади зі структурами бізнесу та громадянського суспільства.

Метою реформ адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців є відхід від системи підготовки для реалізації веберівської моделі раціональної бюрократії як невідповідної потребам постіндустріального етапу розвитку суспільства до моделі цивільних службовців. Згідно з цією моделлю держава розглядається як виробник різних послуг для населення та сприймається державними службовцями і громадянами диференційовано, що зумовлює необхідність додаткової освіти для окремих категорій та постійної потреби у підвищенні кваліфікації, з огляду на запровадження новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців має бути орієнтоване на одночасний прогрес за трьома напрямками – політичним (провідний до демократії), економічним (спрямований на ринок) і соціальним («відкрите для суспільства»). Це, зокрема, зумовлює необхідність реформування правових, організаційних, фінансових засад функціонування системи професійної освіти, створення умов для посилення співпраці державних органів і бізнесу з навчальними закладами на засадах автономії навчальних закладів, поєднання освіти з наукою з метою підготовки державного апарату до адаптації моделі бюрократії, пов'язаної з переходом до моделі цивільних службовців.

Під механізмом адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців прийнято розуміти взаємопов'язані та взаємодіючі правові засоби, що беруть участь у правовому регулюванні суспільних відносин. Зокрема до основних елементів належать правові норми, правовідносини й акти реалізації суб'єктивних прав і обов'язків. Правовідносини, що виникають у сфері професійної підготовки державних службовців, є особливим видом правових відносин, які мають самостійний об'єкт. Норми, що регулюють правовідносини щодо професійної підготовки державних службовців, утворюють самостійний правовий інститут, що охоплює положення конституційного, адміністративного та трудового права. Основне його призначення полягає у забезпеченні комплексного правового регулювання суспільних відносин щодо професійної підготовки державних службовців. Правова природа інституту професійної підготовки державних службовців має характер комплексного правового інституту. Частина відносин з професійної підготовки державних службовців формується у процесі державного управління, є управлінськими, має адміністративно-правовий характер і ре-

гулюється нормами адміністративного права, а відтак становить саможитийний предмет правового регулювання. Норми, що регулюють ці відносини, утворюють комплексний правовий інститут.

Державна служба, будучи напрямом професійної діяльності, може бути ефективною тільки за умови чіткого нормативного встановлення диференційованих за конкретними державними посадами державної служби професійно-кваліфікаційних вимог як підґрунтя для визначення сутнісних та змістовних аспектів професійної підготовки державних службовців.

Концепція правового забезпечення електронного навчання у системі професійної підготовки державних службовців із використанням дистанційних освітніх технологій вирізняється протилежними принципами розмежування та кооперації. Якщо принцип розмежування визначає структуру, то принцип кооперації утворює функціональні компоненти системи, на основі якої розвивається спілка інформацій, дій і контролю між органами освіти, державного управління та державними службовцями. Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні у контексті забезпечення електронного навчання з використанням дистанційних освітніх технологій характеризується багаторівневою системою для диференційованого позначення якої ще не має єдиного поняття. Її вивчення на основі джерел права не є всебічним і ґрунтовним та вимагає зорієнтованості на правові відносини. Глобальний процес переходу від індустріального до інформаційного суспільства, соціально-економічні зміни, що відбуваються в Україні вимагають суттєвих перетворень у багатьох сферах діяльності держави на основі сучасних наукових досліджень. Це, зокрема, стосується вирішення актуальних проблем розвитку системи підготовки державних службовців на основі нових прогресивних концептуальних підходів, упровадження у навчальний процес педагогічних технологій і науково-методичних розробок із використанням інформаційно-комунікаційних новітніх технологій. У нормативних правових актах України сьогодні не повною мірою враховані особливості дистанційної освіти, існує необхідність розробки і застосування інших специфічних вимог до ліцензування установ, які застосовують дистанційні освітні технології. Така потреба зумовлена відсутністю чітко окреслених понять «електронне навчання» і «дистанційна освіта», що необхідне для визначеності та належного правового регулювання у межах



застосування інформаційно-комунікаційних відносин суб'єктів навчального процесу.

Державне управління в українському суспільстві на шляху до інформаційного, заснованому на економіці знань, де головну роль виконує інтелектуальний потенціал, висуває до професійної підготовки державних службовців нові вимоги: повноту, доступність і своєчасність поновлення автентичного матеріалу, широке охоплення аудиторії незалежно від місця і часу звернення, використання сучасних інформаційних технологій, індивідуальний диференційований підхід до вибору форм і методів навчання, створення комфортних умов для навчання, забезпечення якості освіти, відповідність рівнів і ступенів освіти.

Дистанційні освітні технології – організаційно-правовий механізм підвищення доступності освіти та подолання цифрової нерівності; це один із головних принципів, що визначають умови формування інформаційного суспільства. Організаційні складові інтегрування курсів електронного навчання із застосуванням дистанційних освітніх технологій класифікуються за блоками: методологічний, методичний, інформаційний, комунікативний, контрольний. Поряд із основними вимогами, що висуваються до установ електронної освіти, для установ дистанційної освіти у сфері професійної підготовки доцільно законодавчо закріпити додаткові вимоги. Зокрема інформаційне забезпечення освітньої діяльності має представляти інформаційні ресурси на різних носіях і мати засоби доступу до них; інформаційні ресурси мають забезпечувати навчальний процес; інформаційно-комунікаційна інфраструктура має охоплювати як єдине ціле освітні ресурси (повні курси, навчальні матеріали, модулі, підручники, відео, тексти, програмне забезпечення, а також будь-які інші засоби, матеріали або технології для надання доступу до знань) за допомогою телекомунікаційних мереж і забезпечувати ефективне використання дистанційних освітніх технологій, систем і мереж зв'язку для підготовки державних службовців у різних сферах діяльності. Створення єдиної системи електронного навчання не повинно перешкоджати самостійності освітніх установ і розвитку різноманітних форм електронного навчання, що забезпечують дотримання вимог державного освітнього стандарту.

Природа організації професійної підготовки державних службовців об'єктивно обумовлює відповідний підхід до її правового регулювання, що виявляється у забезпеченні освітньої діяльності нормами й інститутами різних галузей права, які утворюють особливий

правовий комплекс, особливість змісту якого полягає в об'єктивній закономірності розвитку наукового знання. Перспективним напрямом професійної підготовки державних службовців є управління розвитком компетенцій – процес визначення, розвитку та модифікації компетенцій персоналу, які необхідні для виконання професійних завдань. Структура компетенції – це комплекс особистісних рис, цінностей, знань, навичок. Управління цінностями, організаційна культура, теорії мотивації, управління продуктивністю дає змогу модифікувати декілька елементів одночасно. Підвищення ефективності професійної підготовки повинно розглядатися як комплексна проблема на теоретико-методологічному, дидактичному та методичному рівнях, де проектування та реалізація системи випереджувальної професійної підготовки спрямовані на формування компетентних, прогностично та інноваційно орієнтованих публічних адміністрацій, здатних забезпечити ефективне функціонування суспільства в умовах перспективного розвитку. Правове регулювання професійної підготовки в умовах адміністративної реформи в Україні на законодавчому рівні та на рівні відомчої нормотворчості має орієнтуватися на формування інноваційної, адаптованої і мобілізаційно-розподільної здібностей кадрів, що передбачає випереджувальну професійну підготовку, яка забезпечить відповідність якості освіти актуальним науково-технологічним вимогам інноваційного розвитку державного управління на підставі методологічних підходів – системності, ресурсності, компетентності, гармонізації професійного самовизначення – на всіх етапах професійного становлення особистості.

Світовий досвід професійної підготовки державних службовців вказує на необхідність створення постійно діючих інститутів модернізації, здатних змінити порядок розробки та реалізації програм підготовки на підставах теоретичних моделей, експертно-аналітичного забезпечення й організаційно-методичних механізмів у межах єдиної системи інституційного проектування.

# ДОДАТКИ

Додаток 1

## Перелік суб'єктів та груп на яких не поширюється дія Закону «Про державну службу» від 10.12.2015

№ за/п	Суб'єкти та групи, на яких не поширюється дія Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р.	Чи виводилися суб'єкти, зазначені в графі 2, за сферу дії Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р.
1	2	3
1.	Президент України	Так, ч. 2 ст. 2
2.1.	Глава Адміністрації Президента України	–
2.2.	Заступники Глави Адміністрації Президента України	–
2.3.	Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим	–
2.4.	Заступник постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим	–
3.1.	Члени Кабінету Міністрів України	Так, ч. 2 ст. 2
3.2.	Перші заступники Міністрів України	Так, ч. 2 ст. 2
3.3.	Заступники Міністрів України	Так, ч. 2 ст. 2
4.1.	Голова Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення	–
4.2.	Члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення	–
4.3.	Голова Антимонопольного комітету України	–
4.4.	Члени Антимонопольного комітету України	–
4.5.	Голова Національного агентства з питань запобігання корупції	–
4.6.	Члени Національного агентства з питань запобігання корупції	–
4.7.	Голова Рахункової палати	–
4.8.	Члени Рахункової палати	–
4.9.	Голова Центральної виборчої комісії	–
4.10.	Члени Центральної виборчої комісії	–
4.11.	Голови інших державних колегіальних органів	–
4.12.	Члени інших державних колегіальних органів	–

*Закінчення дод. 1*

1	2	3
5.1.	Секретар Ради національної безпеки і оборони України	–
5.2.	Заступники Секретаря Ради національної безпеки і оборони України	–
6.1.	Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України	–
6.2.	Заступники Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України	–
6.3.	Голова Фонду державного майна України	–
6.4.	Заступники Голови Фонду державного майна України	–
7.	Народні депутати України	Так, ч. 2 ст. 2
8.1.	Уповноважений Верховної Ради України з прав людини	Так, ч. 2 ст. 2
8.2.	Представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	–
9.	Службовці Національного банку України	Так, ч. 2 ст. 2
10.1.	Депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим	–
10.2.	Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим	–
10.3.	Заступники Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим	–
10.4.	Міністри Автономної Республіки Крим	–
11.1.	Депутати місцевих рад	–
11.2.	Посадові особи місцевого самоврядування	–
12.	Судді	Так, ч. 2 ст. 2
13.	Прокурори	Так, ч. 2 ст. 2
14.	Працівники державних органів, які виконують функції з обслуговування	Так, ч. 2 ст. 2
15.1.	Працівники державних підприємств, установ, організацій	Так, ч. 2 ст. 2
15.2.	Працівники інших суб'єктів господарювання державної форми власності	Так, ч. 2 ст. 2
15.3.	Працівники навчальних закладів, заснованих державними органами	–
16.1.	Військовослужбовці Збройних Сил України	Так, ч. 2 ст. 2
16.2.	Військовослужбовці інших військових формувань, утворених відповідно до закону	Так, ч. 2 ст. 2
17.1.	Особи рядового і начальницького складу правоохоронних органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом	Так, ч. 2 ст. 2
17.2.	Працівники інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом	Так, ч. 2 ст. 2
18.	Працівники патронатних служб	–

## Порівняльна таблиця принципів державної служби

Принципи державної служби		
за Законом № 3723 (ст. 3)	за Законом № 4050 (ст. 3)	за Законом № 889 (ст. 3)
1) служіння народу України; 2) демократизм і законність; 3) гуманізм і соціальна справедливість; 4) пріоритет прав людини і громадянина; 5) професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; 6) персональна відповідальність за виконання службових обов'язків, дисципліна; 7) дотримання прав та законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування; 8) дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.	1) верховенство права; 2) патріотизм та служіння українському народу; 3) законність; 4) рівний доступ до державної служби; 5) професіоналізм; 6) доброчесність; 7) політична неупередженість; 8) прозорість діяльності; 9) персональна відповідальність державного службовця.	1) верховенство права; 2) законність; 3) професіоналізм; 4) патріотизм; 5) доброчесність; 6) ефективність; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політична неупередженість; 9) прозорість; 10) стабільність.

**ПЕРЕЛІК НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ПРИЙНЯТИХ  
НА ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»  
ВІД 10 ГРУДНЯ 2015 РОКУ № 889-VIII**

**Постанови Кабінету Міністрів України:**

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 229 «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 230 «Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 231 «Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243 «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 268 «Про умови оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, у 2016 році»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 270 «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 271 «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 289 «Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 292 «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 298 «Деякі питання працівників патронатних служб в державних органах»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 304 «Про умови оплати праці окремих керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 314 «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.2016 № 323 «Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 393 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу».

### **Накази Нацдержслужби:**

- Наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 № 47 «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23.03.2016 за № 438/28568;
- Наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 № 48 «Про затвердження Порядку стажування державних службовців», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23.03.2016 за № 439/28569;
- Наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 № 49 «Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25.03.2016 за № 456/28586;
- Наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 № 50 «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25.03.2016 за № 457/28587;

– Наказ Нацдержслужби від 22.03.2016 № 64 «Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15.04.2016 за № 567/28697;

– Наказ Нацдержслужби від 06.04.2016 № 72 «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 27.04.2016 за № 647/28777;

– Наказ Нацдержслужби від 12.04.2016 № 76 «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30.05.2016 за № 786/28916;

– Наказ Нацдержслужби та Міністерства охорони здоров'я України від 13.04.2016 № 80/352 «Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28.04.2016 за № 661/28791;

– Наказ Нацдержслужби та Міністерства юстиції України від 06.05.2016 № 97/1328/5 «Про затвердження Переліку тестових питань на перевірку знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та спеціального законодавства»;

– Наказ Нацдержслужби від 25.05.2016 № 110 «Про затвердження Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби», зареєстровано в Міністерстві юстиції України 10.06.2016 за № 841/28971;

– роз'яснення Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування від 20 квітня 2016 року щодо застосування деяких положень Закону України «Про державну службу» в частині порядку оформлення втрати статусу державного службовця окремими категоріями працівників державних органів.



**ПЕРЕЛІК ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ,  
які здійснюють підготовку магістрів за галуззю знань 074 «Публічне  
управління та адміністрування»**

1. Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара 49010 м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, б. 72.
2. Університет митної справи та фінансів 49000 м. Дніпропетровськ, вул. Рогальова, б. 8.
3. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України 49044 м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, б. 29.
4. Державний вищий навчальний заклад «Донецький національний технічний університет» 85300 м. Красноармійськ, пл. Шибанкова, б. 2.
5. Донецький державний університет управління 83015 м. Донецьк, вул. Челюскінців, б.163-А.
6. Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет» 88000 м. Ужгород, вул. Підгірна, б. 46.
7. Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний університет» 69600 м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 66.
8. Класичний приватний університет 69002 м. Запоріжжя, вул. Жуковського, б. 70-Б.
9. Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу 76019 м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, б. 15.
10. Київський національний університет культури і мистецтв 01133 м. Київ, вул. Щорса, б. 36.
11. Київський національний університет імені Тараса Шевченка 01033 м. Київ, вул. Володимирська, б. 60.
12. Національний університет біоресурсів і природокористування України 03041 м. Київ, вул. Героїв Оборони, б. 15.
13. Київський університет імені Бориса Грінченка 04053 м. Київ, вул. Воровського, б. 18/2.
14. Академія муніципального управління 01042 м. Київ, вул. Івана Кудрі, б. 33.
15. Національна академія державного управління при Президентові України 03057 м. Київ, вул. Ежена Потье, б. 20.
16. Державний вищий навчальний заклад «Університет менеджменту освіти» 04053 м. Київ, вул. Артема, б. 52-А
17. Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» 03057 м. Київ, просп. Перемоги, б. 54/1.

18. Державний заклад «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка» 91011 м. Луганськ, вул. Оборонна, б. 2.
19. Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля 93400 м. Сєверодонецьк, просп. Радянський, б. 59-А.
20. Львівська фінансова академія 79000 м. Львів, вул. Коперника, б. 3.
21. Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України 79491 Львівська обл., смт. Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16.
22. Чорноморський державний університет імені Петра Могили 54055 м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, б. 10.
23. Національний університет «Одеська юридична академія» 65009 м. Одеса, Фонтанська дорога, б. 23.
24. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України 65009 м. Одеса, вул. Генуезька, б. 22.
25. Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка 36011 м. Полтава, просп. Першотравневий, б. 24.
26. Національний університет водного господарства та природокористування 32028 м. Рівне, вул. Соборна, б. 11.
27. Сумський державний університет 40030 м. Суми, вул. Р. Корсакова, б. 2.
28. Тернопільський національний економічний університет 46020 м. Тернопіль, вул. Львівська, б. 11.
29. Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця 61166 м. Харків, просп. Леніна, б. 9-А.
30. Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України 61050 м. Харків, просп. Московський, б. 75.
31. Херсонський національний технічний університет 73000 м. Херсон, Бериславське шосе, б. 24.
32. Хмельницький університет управління та права 29000 м. Хмельницький, вул. Театральна, б. 8.
33. Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького 18031 м. Черкаси, Шевченка, б. 81.
34. Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича 58012 м. Чернівці, вул. М. Коцюбинського, б. 2.
35. Чернігівський національний технологічний університет 14027 м. Чернігів, вул. Шевченка, б. 95.

## Дисциплінарні проступки та стягнення

№ за/п ч. 2 ст. 65 Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII	Дисциплінарний проступок	Дисциплінарне стягнення
1	2	3
1.	Порушення Присяги державного службовця	Звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII (далі Закон № 889))
2.	Порушення правил етичної поведінки державних службовців	Попередження про неповну службу відповідність (ч. 4 ст. 66 Закону № 889)
3.	Вияв неповаги до держави, державних символів України, українського народу	Звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону № 889)
4.	Дії, що шкодять авторитету державної служби	Оголошення догани (ч. 3 ст. 66 Закону № 889). У разі вчинення систематично (повторно протягом року) цього дисциплінарного проступку — попередження про неповну службу відповідність (ч. 4 ст. 66 Закону № 889)
5.	Невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень	Оголошення догани (ч. 3 ст. 66 Закону № 889). У разі вчинення систематично (повторно протягом року) цього дисциплінарного проступку – попередження про неповну службу відповідність (ч. 4 ст. 66 Закону № 889)
6.	Недотримання правил внутрішнього службового розпорядку	Зауваження (ч. 2 ст. 66 Закону № 889)
7.	Перевищення службових повноважень, якщо вони не містять складу злочину або адміністративного правопорушення	Звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону № 889)

1	2	3
8.	Невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця	Попередження про неповну службову відповідність (ч. 4 ст. 66 Закону № 889)
9.	Використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб	Звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону № 889)
10.	Подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби	Звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону № 889)
11.	Неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення	Звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону № 889)
12.	Прогоул державного службовця (зокрема відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин	Оголошення догани (ч. 3 ст. 66 Закону № 889). У разі вчинення систематично (повторно протягом року) цього дисциплінарного проступку – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону № 889)
13.	Поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння	Звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону № 889)
14.	Прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення	Звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону № 889)

## АНКЕТА

**для проведення опитування державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування щодо адміністративно-правового регулювання професійної підготовки державних службовців в умовах адміністративної реформи в Україні та адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення**

1. Категорії державної служби:  
державна служба  
служба в органах місцевого самоврядування
2. Категорії за зайнятістю у сфері:  
національної безпеки  
освіти  
охорони здоров'я  
управління промисловістю  
надання соціальних послуг  
місцевого самоврядування  
правоохоронної діяльності
3. Категорії за віком:  
від 19 до 30 років  
від 31 до 50 років  
від 51 і більше
4. Категорії за статевою ознакою:  
жінки  
чоловіки
5. Категорії за освітою:  
бакалавр  
спеціаліст  
магістр  
науковець.
6. Чи доволі на законодавчому рівні врегульовані питання професійної підготовки державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування:  
так ні інше\_.
7. Чи доцільне внесення змін у чинне законодавство з питань професійної підготовки державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування:  
так ні інше\_.
8. Чи доцільне впровадження електронних курсів та дистанційного навчання зі застосуванням інформаційних технологій  
так ні інше\_.

**Результати**  
**соціологічного опитування у межах дослідження**  
**«Адміністративно-правове регулювання професійної підготовки**  
**державних службовців в умовах адміністративної реформи**  
**в Україні»**

№ за/п	Показник	Підсумок	
		інше	%
1.	Категорії державної служби:	263	100
1.1.	державна служба	152	57,8
1.2.	служба в органах місцевого самоврядування	111	42,2
2.	Категорії за зайнятістю у сфері:	263	100
1.1.	національної безпеки	7	2,6
1.2.	освіти	18	6,0
1.3.	охорони здоров'я	29	11,0
1.4.	управління промисловістю	16	6,0
1.5.	надання соціальних послуг	58	22,1
1.6.	місцевого самоврядування	111	42,2
1.7.	правоохоронної діяльності	24	9,1
3.	Категорії за віком:	263	100
3.1.	від 19 до 30 років	40	16,1
3.2.	від 31 до 50 років	188	71,4
3.3.	від 51 і більше	35	12,5
4.	Категорії за статевою ознакою:	263	100
4.1.	жінки	185	70,3
4.2.	чоловіки	78	29,7
5.	Категорії за освітою:	263	100
5.1.	бакалавр	68	25,8
5.2.	магістр	69	25,9
5.2.1.	спеціаліст	94	35,7
5.3.	науковець	32	12,6

№ за/п	Показник	Підсумок					
		так	%	ні	%	інше	%
6.	Чи доволі на законодавчому рівні врегульовані питання професійної підготовки державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування?	68	25,8	169	64,2	26	10
7.	Чи доцільне внесення змін у чинне законодавство з питань професійної підготовки державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування?	188	71,4	14	5,3	61	23,3
8.	Чи доцільне впровадження електронних курсів та дистанційного навчання зі застосуванням інформаційних технологій?	188	71,4	25	9,5	52	19,1

Примітка. Роздано 300 анкет. Отримано – 263 анкети.

### Кількість державних службовців, які брали участь у навчанні зі застосуванням інтерактивних технологій (з числа опитаних)

№ за/п	Показник 2014 рік	вересень	жовтень	листопад	грудень
1.	Кількість державних службовців, які брали участь у навчанні	184	210	284	172

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адамчук С. В. Соціально-психологічні аспекти професійного розвитку державних службовців в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 «Державне управління» / С. В. Адамчук. – К., 2015. – 16 с.
2. Адаптація державної служби України до стандартів Європейського Союзу у сфері аналізу та розробки політики: зб. матеріалів / О. С. Гончарук та ін.; за заг. ред. Г.І. Чепурко. – К.: б. в., 2012. – 208 с.
3. Адміністративне право: навч. посібник / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
4. Антипов А. А. Социология и философия государственной службы / А. А. Антипов. – СПб: Университет ИТМО, 2015. – 78 с.
5. Аристотель. Політика / Аристотель; пер. з давньогрек. та передм. О. Кислюка. – К.: Основи, 2000. – 239 с.
6. Армаш Н. О. Концептуально-методологічні засади співвідношення державних політичних посад з посадами державної служби в органах виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Н. О. Армаш. – Запоріжжя, 2014. – 40 с.
7. Артеменко Н. Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології / Н. Ф. Артеменко, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 181 с.
8. Артеменко Н. Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 «Державне управління» / Н. Ф. Артеменко. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
10. Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России / У.Барч // Государственная служба. – 2007. – № 6. – С. 169–171.
11. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации / Д. Н. Бахрах. – Екатеринбург: Изд-во Гос. юрид. акад., 1995. – 918 с.
12. Бахрушин В. Якість вищої освіти та сучасні підходи до її вимірювання / В. Бахрушин, О. Горбань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/VladimirBakhrushin/1-2013-16785106>
13. Бердегулова Л. А. Правонарушения в сфере оказания телематических услуг связи как основание возникновения деликтных правоотношений / Л. А. Бердегулова // Informacja naukowa i techniczna w planowaniu oraz realizacji badan i wdrozen projektov: zbior raportov naukovych (Warszawa, 29.09–30.09.2014). – Warszawa: Wydawca «Diamond trading tour», 2014. – P.25–30.



14. Берталанфи Людвиг фон. Общая теория систем: критический обзор: краткий конспект / Людвиг фон Берталанфи // Исследования по общей теории систем. – М.: Прогресс, 1969. – 520 с.
15. Бэйрсто П. Принципы подбора и отбора персонала. Реформа государственной гражданской службы / П. Бэйрсто; под ред. К. Плоккера и М. Николаева. – М.: ЛЕ-НАНД, 2006. – 370 с.
16. Богиня Д. П., Основы економіки та праці / Д. П. Богиня, О. А. Грішнова. – К.: Знання-Прес, 2000. – 313 с.
17. Бойко І. В. Верховенство права та законність як принципи здійснення державної служби / І. В. Бойко // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя: ЗНУ, 2016. – С. 203–206.
18. Болюбаш Н. М. Упровадження дистанційних технологій у професійну підготовку державних службовців / Н. М. Болюбаш, В. М. Ємельянов // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер.: Державне управління. – 2012. – Т. 202. – Вип. 190. – С. 116–120.
19. Бондаревский А. С. Сателлиты информатики: подвиги и имитации («информационные знания», «информология», «инфодинамика», «информациология») / А. С. Бондаревский // International journal of applied and fundamental research. Technical sciences. – 2012. – № 2. – Р. 21–27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rae.ru/upfs/pdf/2012/02/2012\\_02\\_003.pdf](http://www.rae.ru/upfs/pdf/2012/02/2012_02_003.pdf)
20. Брэбен Г. Французское административное право / Г. Брэбен; под ред. С. В. Боботова. – М.: Прогресс, 1988. – 488 с.
21. Василенко И. А. В 19 Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. – изд. 2-е, перераб. и доп. / И. А. Василенко. – М.: Логос, 2001. – 200 с.
22. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель; пер. Л. М. Энтин; ред. М. А. Крутоголов. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.
23. Вегера В. М. Встановлення розміру мінімальної заробітної плати, як спосіб державного врегулювання оплати праці в Україні: монографія / В. М. Вегера. – Х.: Право, 2015. – 168 с.
24. Вибрані наукові праці / В. Б. Авер'янов; ред.: О. Ф. Андрійко; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2011. – 447 с.
25. Винер Н. Кибернетика и общество / Н. Винер. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1958. – 200 с.
26. Висновок на проект Закону України «Про державну службу» Головного юридичного управління Верховної Ради України від 03.11.2015 р. / Верховна рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=362367>
27. «Про державну службу» Головного науково-експертного управління Верховної Ради України: Висновок на проект Закону України від 15.04.2015 р. /

- Верховна рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=338142>
28. «Про державну службу» Верховного Суду України: Висновок на проект Закону України / Верховний Суд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=362367>
  29. Вища школа публічної адміністрації імені С. Сташціца [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polsha24.com/uni/view/wysshaja-shkola>
  30. Візіров Б. Й. Кар'єра державного службовця в Україні: теоретичні засади / Б. Й. Візіров. – К.: Август Трейд, 2010. – 249 с.
  31. Віллорія М. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства / М. Віллорія, С. Синнестрьом, Я. Берток; пер. з англ. І. Чуприна. – К.: Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2010. – 100 с.
  32. Вірна Ж. П. Особистісна вимогливість професіонала: теорія, практика, методи вивчення / Ж. П. Вірна, А. Б. Мудрик. – Луцьк: Вежа-Друк, 2014. – 255 с.
  33. Волик В. С. Управління розвитком компетентностей державних службовців в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління» / В. С. Волик. – Дніпропетровськ, 2015. – 20 с.
  34. Габричидзе Б. Н. Принцип професіоналізму в государственной службе / Б. Н. Габричидзе, В. М. Коланда // Государство и право. – 1995. – № 12. – С. 19–25; Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління» / С. В. Газарян. – К., 2011. – 36 с.
  35. Гайдученко С. О. Формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби: дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 / Світлана Олександрівна Гайдученко; Харк. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2010. – 225 с.
  36. Галицько-Волинська держава XII–XIV ст.: зб. наук. пр.: у 2 кн. / упоряд. О. С. Кучерук. – Львів: Світ, 2002. – Кн. 1. – 128 с.
  37. Ганоцька С. О. Забезпечення якості професійної діяльності державних службовців на засадах стандартизації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління» / С. О. Ганоцька. – Дніпропетровськ, 2012. – 20 с.
  38. Гарвардська школа публічного управління імені Дж. Кеннеді [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>
  39. Горбатенко В. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади / В. Горбатенко // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/41>

40. Горецька Т. О. Європейський досвід підвищення ефективності управління людськими ресурсами на державній службі в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державна служба» / Т.О. Горецька. – К., 2014. – 20 с.
41. Горецька Т.О. Використання інструментів міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу як передумова ефективної модернізації державного управління в Україні / Т.О. Горецька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/user/Downloads/efdu\\_2012\\_32\\_45.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/efdu_2012_32_45.pdf)
42. Горзов А. Дисциплінарна відповідальність державних службовців / А. Горзов, О. Долгий // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 1. – С. 48–54.
43. Грушевський М. С. Історія України-Руси. Географічний та етнічний показник / М. С. Грушевський; упоряд. І. Б. Сковича, Н. В. Халак. – Львів: Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського, 2010. – 470 с.
44. Грушевський М. С. Історія України-Руси: в 11 т.; 12 кн. – Т. III: До року 1340 / М. С. Грушевський. – К.: Наук. думка, 1993. – 592 с.
45. Гришук В. К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини / В. К. Гришук. – Хмельницький: Хмельницький ун-т упр. та права, 2013. – 766 с.
46. Гришук А. Б. Розвиток управлінських компетенцій державних службовців: нормативно-правовий аспект / А. Б. Гришук // Митна справа: наук.-практ. журнал. – 2015. – № 4 (100). – Ч. 2. – С. 107–112.
47. Гушко С. В. Управлінські інформаційні системи: навч. посібник / С. В. Гушко, А. В. Шайкан. – Львів: Магнолія 2006, 2013. – 320 с.
48. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, Жоффре-Спинози; пер. с фр. В. А. Туманова. – М.: Международные отношения, 1999. – 400 с.
49. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол. Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін. – К.–Одеса: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
50. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 272 с.
51. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу: матеріали щоріч. кафедральної наук.-практ. конф. (м. Одеса, 28 квітня 2005 р.) / голов. ред. О. П. Якубовський. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2005. – 252 с.
52. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / за ред.: В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 1999. – 50 с.
53. Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, С. П. Кисіль, Л. Т. Кривенко; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
54. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 480 с.

55. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, І. О. Кресіна та ін. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 632 с.
56. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF>
57. Діденко Н. Г. Європейський досвід безперервної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування галузі освіти / Н. Г. Діденко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [umo.edu.ua/images/content/.pptx](http://umo.edu.ua/images/content/.pptx)
58. Додин Е. В. Административная деликтология: учеб. пособие / Е. В. Додин. – Одесса: Бахва, 1997. – 108 с.
59. Додин Е. В. Административная ответственность в свете Конституции Украины / Е. В. Додин // Юридичний вісник. – 1997. – № 3. – С. 70–74.
60. Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України / О. Домбровська // Наук. вісник «Демократичне врядування». – 2012. – № 9. – С. 1–6.
61. Досвід професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : зб. інформ.-аналіт. матеріалів / уклад.: О. А. Тертишна та ін.; за заг. ред. Т. В. Мотренка, С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. – 235 с.
62. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-методич. посібник / С. Д. Дубенко; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Ін Юре, 1999. – 242 с.
63. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек; вступ И. Ю. Козлихин. – СПб: Юрид. центр «Пресс», 2004. – 752 с.
64. Европейское обучение [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.smart-edu.com/learning-in-europe-2020.html>
65. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський та ін.; за заг. ред. О. Ю. Оболенського. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
66. Європейська інтеграція України: внутрішні чинники і зовнішні впливи: аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2013. – № 4–5 (141–142). – 123 с.
67. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) Верховенство права: Доповідь, схвалена Венеціанською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr)
68. Єдина державна комп'ютерна система «Кадри» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.guds.gov.ua/sub/data/.../kartka.doc](http://www.guds.gov.ua/sub/data/.../kartka.doc)

69. Єфремова О. П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. П. Єфремова. – К., 2015. – 20 с.
70. Эшби У.Р. Введение в кибернетику / У.Р. Эшби. – М.: КомКнига, 2005. – 432 с.
71. Жабенко Л. В. Розвиток системи професійного навчання міських голів в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державна служба» / Л. В. Жабенко. – К., 2012. – 20 с.
72. Забезпечення практичної спрямованості підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: навч.-метод. матеріали / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К.: НАДУ, 2010. – 43 с.
73. Закоморна К. О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн: посібник / К. О. Закоморна. – Х.: Право, 2014. – 264 с.
74. Закони про тимчасовий устрій України 29 квітня 1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18>
75. Заяць В. М. Методи і засоби комп'ютерних інформаційних технологій: навч. посібник / В. М. Заяць. – Львів: Львівська політехніка, 2013. – 144 с.
76. Золотарьов В. Ф. Підвищення кваліфікації державних службовців на регіональному рівні / В. Ф. Золотарьов та ін. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ, 2007. – 192 с.
77. Ибрагимов И. М. Информационные технологии и средства дистанционного обучения / И. М. Ибрагимов. – М.: АCADEMA, 2005. – 331 с.
78. Иеринг Р. Борьба за право / Р. Иеринг; пер. с 13-го нем. изд.; пер.: С. И. Ершов. – М.: Феникс, 1991. – 64 с.
79. Информационные технологии в науке и образовании: материалы Межд. научно-практ. Интернет-конф., III Всерос. семинара [«Применение Moodle в сетевом обучении»] (1–3 апреля 2009 р.) / под ред. А. Е. Попова и др. – Шахты: ГОУ ВПО «ЮРГУЭС», 2009. – 263 с.
80. Іваницька А. В. Основні засади реформування публічного управління / А. В. Іваницька // Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Київ, 21–22 листопада 2014 р.). – К.: Центр правових наукових досліджень, 2014. – Ч. 1. – С. 47–48.
81. Іваха В. О. Адміністративно-правове регулювання державної кадрової політики України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. О. Іваха. – Львів, 2012. – 20 с.
82. Інноваційні комп'ютерні технології у вищій школі: матеріали 6-ї наук.-практ. конференції (м. Львів, 18–20 листопада 2014 р.) / відп. за випуск Л. Д. Озірковський. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2014. – 196 с.
83. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2015. – 160 с.

84. Інформаційна система дистанційного навчання Чорноморського державного університету імені Петра Могили [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://moodle.kma.mk.ua>
85. Інформаційний простір України: словник-довідник законодавчих термінів і понять. – К.: Освіта України, 2008. – 544 с.
86. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні / М. І. Іншин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 38–43.
87. Історія державної служби в Україні : у 5 т. Т. 1. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. – К.: Ін-т історії НАН України, 2009. – 544 с.
88. Історія державного управління: навч.-метод. вид.: у 3 т. / С. М. Коник (кер.), Р. Б. Воробей, В. А. Грабовський та ін. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – Т. 1. – 104 с.
89. Іщенко А. Ю. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: перспективи для України / А. Ю. Іщенко // Стратегічні пріоритети: Нац. ін-т стратегічних досліджень. – 2014. – № 4 (33). – С. 98–102.
90. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Т. Є. Кагановська. – К., 2012. – 32 с.
91. Кагановська Т. Є. Організаційно-правові засади професійного розвитку державних службовців / Т. Є. Кагановська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lib.uabs.edu.ua/library/P\\_Visnik/Numbers/2\\_7\\_2012/07\\_02\\_01.pdf](http://lib.uabs.edu.ua/library/P_Visnik/Numbers/2_7_2012/07_02_01.pdf)
92. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні: дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Тетяна Євгенівна Кагановська; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2012. – 424 с.
93. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – №32. – С. 1918.
94. Калашник Н. С. Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід / Н. С. Калашник. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. – 273 с.
95. Калінічева Г. І. Імплементация європейської системи забезпечення якості вищої освіти в Україні: досвід і перспективи / Г. І. Калінічева // Наук. вісник Чернівецького ун-ту: зб. наук. праць. – 2009. – № 2. – С. 66–70.
96. Карпенко М. М. Розвиток дистанційного навчання як відповідь на сучасні виклики для України / М. М. Карпенко // Стратегічні пріоритети. Нац. ін-т стратегічних досліджень. – 2014. – № 4 (33). – С. 102–108.
97. Ківалов С. В. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади / С. В. Ківалов, О. І. Лавренова. – Одеса: Фенікс, 2015. – 189 с.
98. Кізілов Ю. Ю. Напрями вдосконалення проходження державної служби в Україні в умовах її модернізації / Ю. Ю. Кізілов // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2016. – С. 30–35.

99. Коаліційна Угода від 21 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://uk.wikipedia.org/.../Коаліційна\\_угода\\_](https://uk.wikipedia.org/.../Коаліційна_угода_)
100. Коваль І. Ф. Проблемні аспекти законодавчого регулювання договірних відносин у сфері авторського права / І. Ф. Коваль // Договірні форми реалізації майнових прав інтелектуальної власності на об'єкти авторського права: тези доповідей Наук.-практ. Інтернет-конф. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndiiv.org.ua/ua/tezy-dopovidey-na-naukovo-praktychnu-internet-konferentsiju-dohovirni-formy-realizatsiji-maynovykh/view-koval-i-f-problemni-aspekty>
101. Ковальова А. О. Удосконалення організації державної служби України та зарубіжний досвід / А. О. Ковальова // Юридическая наука и практика в условиях современных трансформационных процессов: материалы международного. наук.-практ. конф. (г. Симферополь, 21–22 февраля 2014 г.). – Симферополь: Научн. объединение «Юридическая мысль», 2014. – С. 72–75.
102. Когут О. В. Проблемні питання правового регулювання державної служби / О. В. Когут // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2016. – №3 (59). – С. 101–110.
103. Колот М. А. Мотивація, стимулювання і оцінка персоналу: навч. посібник / М. А. Колот. – К.: КНЕУ, 1998. – 224 с.
104. Коломоець Т. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти / Т. О. Коломоець, М. О. Германюк. – Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2012. – 216 с.
105. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
106. Компетентність державних службовців у сфері інформаційно-комунікативних технологій: кваліфікаційні вимоги, програми і методики навчання, система тестування знань та вмінь: наук. розробка / І. В. Клименко, Л. В. Власова, Є. М. Нужний, А. В. Семенов; за заг. ред. І. В. Клименко. – К.: НАДУ, 2010. – 72 с.
107. Кони А. Ф. Уголовный процесс: нравственные начала / А. Ф. Кони. – М.: Современный гуманитарный ун-т, 2013. – 150 с.
108. Константиний О. В. Новації Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VII стосовно проходження державної служби в апаратах судів / О. В. Константиний // Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: тези доповідей Всеукр. форуму вчених-адміністративістів (м. Запоріжжя, 21 квітня 2016 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоець. – Запоріжжя: ЗНУ, 2016. – С. 228–230.
109. Контдратев Р. І. Вибрані наукові праці / Р. І. Контдратев. – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2011. – 568 с.
110. Коновалова М. В. Інноваційна культура як принцип сучасної державної служби: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління» / М. В. Коновалова. – К., 2014. – 20 с.

111. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
112. Конституція України: наук.-практ. коментар. – 2-ге вид., перероб. і допов. / В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
113. Коржова О. Професійна підготовка державних службовців як чинник підвищення ефективності державної служби в Україні / О. Коржова // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. – К.: УАДУ, 2000. – 376 с.
114. Костомаров М. І. Закон Божий (Книга буття українського народу) / М. І. Костомаров. – К.: Либідь, 1991. – 40 с.
115. Костюк В. Л. Матеріальна відповідальність державних службовців за новітнім законодавством: проблеми та перспективи / В. Л. Костюк // Дні науки Національного університету «Києво-Могилянська академія» на факультеті правничих наук, 2016: тези наукових доповідей та повідомлень (3 лютого 2016 р.). – К.: НаУКМА, 2016. – С. 44–48.
116. Концепція забезпечення якості вищої освіти України. 28.09.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dovira.eu/images/QA\\_concept\\_Final.pdf](http://dovira.eu/images/QA_concept_Final.pdf)
117. Концепція розвитку дистанційної освіти в Україні (2000 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/distance/pravo/00.html>
118. Кочарян А. Б. Електронне освітнє середовище сучасного університету / А. Б. Кочарян // Інформатика та інформаційні технології в навчальних закладах. – 2014. – № 2 (50). – С. 20–24.
119. Кластери в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування: довідник / В. В. Толкованов. – К.: АРІАЛ, 2012. – 247 с.
120. Клименко І. В. Сучасні моделі компетенцій державних службовців: монографія / І. В. Клименко, О. О. Акімов, Е. А. Афонін. – К.: Центр учбової літератури, 2016. – 176 с.
121. Клименко І. В. Компетентність державних службовців у сфері інформаційно-комунікативних технологій: кваліфікаційні вимоги, програми і методики навчання, система тестування знань та вмінь: наук. розробка / І. В. Клименко, Л. В. Власова, Є. М. Нужний, А. В. Семенов. – К.: НАДУ при Президентові України. – 72 с.
122. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / О. О. Кравченко. – Х., 2010. – 20 с.
123. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 37. – С. 1370.
124. Крозье М. Феномен бюрократії / М. Крозье. – М.: Проспект, 1994. – 432 с.
125. Кулик Д. О. До проблеми припинення державно-службових відносин / Д. О. Кулик // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. – 2014. – № 12. – Т. 2. – С. 70–72.



126. Кухаренко В. М. Методика розробки дистанційних курсів для державних службовців. Прикладна статистика: проблеми теорії та практики / В. М. Кухаренко // Збірник. наук. праць. – Вип. 3. – К., 2008. – С. 278–285.
127. Лавренова О. І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. І. Лавренова. – Одеса, 2014. – 20 с.
128. Лазор О. Державна служба в Україні: навч. посібник / Оксана Лазор, Олег Лазор. – К.: Дакор; КНТ, 2006. – 472 с.
129. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції: теоретичні та практичні аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / М. І. Лахижа. – К., 2010. – 36 с.
130. Лахижа М. І. Реформа державної служби – вагома складова реформ, спрямованих на модернізацію держави / М. І. Лахижа, К. В. Перебийніс, О. І. Черчатий. – Полтава, 2012. – 59 с.
131. Лебедева М. Б. Дистанционные образовательные технологии: проектирование и реализация учебных курсов / М. Б. Лебедева. – СПб.: БХВ-Петербург, 2010. – 336 с.
132. Липовська Н. А. Розвиток наукової спеціальності «Державна служба» в Україні: наук. розробка / Н. А. Липовська. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. – 99 с.
133. Ловцов Д. А. Теоретические основы системологии информационного права / Д. А. Ловцов // Информационное право. – М.: Юрист, 2014. – № 2 (38). – С. 4–13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.lawlibrary.ru/article2311745.html](http://www.lawlibrary.ru/article2311745.html)
134. Луговий В. І. Роль Української Академії державного управління при Президентові України в кадровому і науковому забезпеченні місцевого самоврядування та регіонального розвитку / В. І. Луговий // Підвищення кваліфікації державних службовців: зб. наук. праць / кол. авт., кер. П. С. Назимко. – К.: УАДУ, 1999. – 232 с.
135. Лурье С. Я. Демокрит: тексты, перевод, исследования / С. Я. Лурье. – Л.: Наука, 1970. – 664 с.
136. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посібник / В. Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
137. Малиновський В. Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні / В. Я. Малиновський // Наукові праці. – 2013. – Вип. 200. – Т. 201. – С. 18–22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis\\_64.exe](http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe)
138. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник. – 3-тє вид. переробл. і доп. / В. Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.
139. Мармазов В. Є. Система місцевого управління у Великобританії (історико-теоретичне дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В. Є. Мармазов. – К., 1995. – 20 с.

140. Мауль А. В. Дидактическая целесообразность применения компьютерных учебников и обучающих систем / А. В. Мауль // Инновационные педагогические технологии: материалы междунар. науч. конф. (г. Казань, 14 октября 2014 г.). – Казань: Бук, 2014. – С. 300–302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moluch.ru/conf/ped/archive/143/6199/>
141. Менеджмент для публічної влади: навч. посібник / М. П. Бутко та ін. – Ніжин: Аспект-Поліграф, 2011. – 359 с.
142. Методичні рекомендації щодо застосування Положення про проведення атестації державних службовців: наказ Головного управління державної служби України від 03.03.2001 № 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.1863.0>
143. Методичні матеріали з питань розробки змісту навчання і програм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / В. А. Гошовська та ін. – К.: НАДУ, 2009. – 34 с.
144. Мэксин М. Электронное обучение. Рекомендации руководителям библиотечных и информационных служб / М. Мэксин // Supporting E-learning: A Guide for Library and Information Managers / М. Меллинг. – М.: Омега-Л, 2006. – 224 с.
145. Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали міжнарод. наук.-практ. конф.: у 2 ч. (м. Львів, 11 квітня 2014 р.) / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Ч. 2. – 408 с.
146. Морзе Н. В. Основні тенденції використання інформаційно-комунікаційних технологій в освіті / Н. В. Морзе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://leader.cit.zp.ua/files/plan/2013/prez30.11.13.pdf>
147. Наукові засади та шляхи забезпечення ефективності підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: наук. розробка / уклад.: В. А. Гошовська та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 41 с.
148. Науково-документальна збірка до 90 річчя запровадження державної служби в Україні / В. Верстюк, П. Гай-Нижник, С. Коник та ін. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008. – 124 с.
149. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во Укр. акад. держ. управління при Президентові України, 1997. – 71 с.
150. Нинюк І. І. Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління» / І. І. Нинюк. – К., 2005. – 20 с.
151. Нікольський Ю. В. Системи штучного інтелекту: навч. посібник / Ю. В. Нікольський, В. В. Пасічник, Ю. М. Щербина. – Львів: Магнолія 2006, 2013. – 279 с.
152. Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю: у 3 т. (м. Київ, 30 травня 2008 р.) / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К.: НАДУ, 2008. – Т. 2. – 388 с.

153. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник / А. Ф. Ноздрачев. – М.: Статут, 1999. – 592 с.
154. Оболенський О. Стратегія професійного навчання кадрів – стратегія майбутнього держави / О. Оболенський // Вісн. держ. служби України. – 1997. – № 1. – С. 64–71.
155. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 467 с.
156. Общий и специальный менеджмент: учебно-методич. материалы. – М.: Изд-во РАГС, 1996. – 122 с.
157. Окіс О. Я. Професійний розвиток державних службовців центральних органів виконавчої влади як фактор стабілізації державної служби України: дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління» / Олександр Ярославович Окіс; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 237 с.
158. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку / В. М. Олуйко. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
159. Олуйко В. М. Професійний розвиток особистості службовців у процесі кар'єрного зростання / В. М. Олуйко, Р. Б. Примуш // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2017. – № 1 (61). – 356–374.
160. Ориу М. Основы публичного права / М. Ориу; рук. проекта Р. С. Куракин. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 574 с.
161. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
162. Організація економічного співробітництва та розвитку. Політичні рекомендації. – Лип. – 2001. – № 10. – С. 15–28.
163. Освіта й наука в інноваційному розвитку сучасної Європи: зб. наук.-експерт. матеріалів / за заг. ред. С. І. Здіюрука. – К.: НІСД, 2014. – 124 с.
164. Основы философии права, або Природне право і державознавство / Г. В. Ф. Гегель, Р. Осадчук, М. Кушнір. – К.: Юніверс, 2000. – 329 с.
165. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Э. Остром. – М.: ИРИСЭН, 2010. – 447 с.
166. Офіційний сайт Головного територіального управління юстиції у Сумській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sumyjust.gov.ua/p/news/6141-schodo-profesynoyi-pdgotovki-derzhavnih-sluzhbovcv.html>
167. Охотский Е. В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: учебно-метод. комплекс / Е. В. Охотский. – М.: Экономика, 2011. – 702 с.
168. Павлиш В. А. Основы інформаційних технологій і систем: навч. посібник / В. А. Павлиш, Л. К. Гліненко. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2013. – 500 с.

169. Пархоменко-Куцевіл О. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади / О. Пархоменко-Куцевіл. – К.: ФАДА, ЛТД, 2010. – 295 с.
170. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби СРСР / І. М. Пахомов. – К.: Вид-во Київського ун-ту, 1971. – 128 с.
171. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право: підручник / І. М. Пахомов. – Львів: Вид-во Львівського ун-ту, 1962 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z1584\\_page\\_1.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1584_page_1.html)
172. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности / Л. И. Петражицкий. – СПб.: Лань, 2000. – 608 с.
173. Петков С. В. Теорія адміністративного права: навч. посібник / С. В. Петков. – К.: КНТ, 2014. – 304 с.
174. Питання управління державною службою в Україні: Указ Президента України від 18.07.2011 р. № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/2011>
175. Підготовка державних службовців у контексті адаптації до європейських стандартів: зб. матеріалів наук.-практ. семінару (м. Черкаси, 14 травня 2009 р.) / гол. ред. кол. М. П. Іщенко. – Черкаси: ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2009. – 108 с.
176. Пірен М. І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації / М. І. Пірен. – К.: Талком, 2014. – 251 с.
177. Плещан Х. В. Успішність професійної діяльності державних службовців України: управлінський аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державна служба» / Х. В. Плещан. – К., 2014. – 20 с.
178. Плоский К. В. Адаптація в Україні зарубіжного досвіду оцінки потреб у навчанні кадрів публічного управління / К. В. Плоский, І. С. Калиновська // Вісник Чернігівського техн. ун-ту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcl&l=ru&j=5&id=51>
179. Полат Е. С. Педагогические технологии дистанционного обучения / Е. С. Полат, М. В. Моисеева, А. Е. Петров и др. – М.: Академия, 2006. – 400 с.
180. Половін Б. А. Персональне освітнє середовище як базовий структурний елемент сучасного навчання / Б. А. Половін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/33348/1/Polovin\\_information\\_society.pdf](http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/33348/1/Polovin_information_society.pdf)
181. Попадюк Н. І. Механізми формування державно-управлінської еліти: вітчизняний та зарубіжний досвід: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н. І. Попадюк. – К., 2013. – 20 с.
182. Поппер К. Открытое общество и его враги / К. Поппер; под ред. В. Н. Садовского. – М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. – 448 с.

183. Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах: учеб. пособие: в 3 ч. Ч. 1. Французская Республика. Федеративная Республика Германия / под общ. ред. И. Н. Барцица. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 484 с.
184. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23.12.1993 р. № 3792-XII // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 13. – Ст. 64.
185. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
186. Про віднесення деяких посад працівників органів державної влади, інших державних органів, установ до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 р. № 350 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/350-2013-п
187. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення: Закон України від 02.03.2015 р. № 213-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 22. – Ст. 145.
188. Про Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець»: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2008 р. № 1136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1136-2008-п
189. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. С. Продаєвич. – Одеса, 2008. – 238 с.
190. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
191. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
192. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
193. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
194. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22.12.2005 р. № 3262-IV // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 15. – Ст. 128.
195. Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основі національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 22.02.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11. – Ст. 157.
196. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 р. № 350 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/350-2013-п

197. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ та організацій: Указ Президента України від 10.11.1995 р. № 1035 // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 3–4. – С. 7–20.
198. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.01.2014 р. № 500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>
199. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>
200. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1922 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1922-2000-%D0%BF>
201. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна–НАТО на 2015 рік: Указ Президента України від 23.04.2015 р. № 238/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/238/2015>
202. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 171 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/171-2015-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/171-2015-p)
203. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>
204. Про затвердження Концепції реформування академії державного управління при Президенті України: Указ Президента України від 09.12.2011 р. № 1110/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/dokuments/14263.html?PrintVersion>
205. Про затвердження Порядку ведення переліку державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 08.04.2014 р. № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0628-14>

206. Про затвердження Положення про роботу конкурсної комісії національного агентства України з питань державної служби з відбору виконавців державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань «державне управління» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 16.03.2015 р. № 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0380-15>
207. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України: Наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 р. № 43/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v43\\_5323-04/print1438196631084640](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04/print1438196631084640)
208. Про затвердження Статуту Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/document/.../P0244.doc](http://www.kmu.gov.ua/document/.../P0244.doc)
209. Про затвердження Переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. № 787 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/787-2010-%D0%BF>
210. Про День державної служби: Указ президента від 04.04.2003 р. № 291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/291/2003>
211. Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проєктів у рамках програми Twinning: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 р. № 154 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/154-2007-%D0%BF>
212. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: Наказ МВС України від 02.07.2015 р. № 842 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>
213. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
214. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/810/98](http://zakon.rada.gov.ua/go/810/98)
215. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 243 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF>
216. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>

217. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. №229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF>
218. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. №270 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF>
219. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-%D0%BF>
220. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/231-2016-%D0%BF>
221. Про Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків»: Постанова Верховної Ради України від 21.04.2015 р. № 337-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 22. – Ст. 153.
222. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>
223. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
224. Про Комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000)
225. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>
226. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>
227. Про Національну поліцію: Закон України від 02.12.2015 р. № 580-VIII. Офіційний вісник України. – 2015 р. № 63. – Ст. 2075.
228. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.



229. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.president.gov.ua/documents/682016-19805](http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805)
230. Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>
231. Про освіту: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
232. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України від 15.12.1993 № 3687-XII // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 7. – Ст.32.
233. Про питання Української Академії державного управління при Президенті України: Указ Президента України від 21.09.2001 р. № 850 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=850%2F2001&zahyst>
234. Про Питання оплати праці державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF>
235. Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування: Указ Президента України від 25.01.2012 р. № 33/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/33/2012](http://zakon.rada.gov.ua/go/33/2012)
236. Про Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF>
237. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>
238. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
239. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
240. Про ратифікацію Угоди між Україною і Європейським Союзом про участь України у Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій «Горизонт 2020»: Закон України від 15.07.2015 № 604-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604-19>
241. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх-

- німи державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
242. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
243. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 03.07.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 33. – Ст. 1163.
244. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/page>
245. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – С. 63–70.
246. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
247. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012/paran8#n8>
248. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
249. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p>
250. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1198-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>
251. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-p)
252. Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі: Закон Української Держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/sub/vinnitska/ua/publication/print/1400.htm>

253. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
254. Протасова Н. Г. Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації: навч.-метод. посібник / Н. Г. Протасова. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 160 с.
255. Прудис Л. В. Управління якістю професійного навчання державних службовців в Україні / Л. В. Прудис. – К., 2012. – 231 с.
256. Прудис Л. В. Управління якістю професійного навчання державних службовців в Україні: теоретико-організаційний аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління» / Л. В. Прудис. – К., 2010. – 20 с.
257. Психологічні особливості розвитку організаційної культури в системі державної служби, освіти, промисловості та бізнесу: тези IX Міжнар. конф. з орг. та екон. психології (м. Київ, 30–31 травня 2013 р.) / за ред. С. Д. Максименка, Л. М. Карамушки. – Алчевськ: ДонДТУ, 2013. – 159 с.
258. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. – 5-те вид., зі змінами / П. М. Рабінович. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.
259. Регламент Громадської ради при Національному агентстві України з питань державної служби, затверджений рішенням Громадської ради при Нацдержслужбі України 13.03.2012 р. протокол № 2/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/article;jsessionid=FB6821F9E8FB7C4AD41227CC5D1D5CA5?art\\_id=579614&cat\\_id=579613](http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/article;jsessionid=FB6821F9E8FB7C4AD41227CC5D1D5CA5?art_id=579614&cat_id=579613)
260. Реформа державної служби у питаннях та відповідях: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / М. Канавець, Ю. Ляхач, А. Кукуля та ін.; за заг. ред. К. Ващенко. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. – 176 с.
261. Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы / Ю. А. Розенбаум. – М.: Наука, 1982. – 230 с.
262. Сандевуар П. Введение в право / П. Сандевуар. – М.: ИнтраТэк-Р, 1994. – 324 с.
263. Свірін М. О. Реформування системи МВС України: проблеми та перспективи / М. О. Свірін // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 жовтня 2007 р.). – К.: МП «Леся», 2008. – С. 40–43.
264. Савицький В. Т. Проблемні питання правового регулювання державної служби / В. Т. Савицький // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2016. – № 4 (60). – 150–159.
265. Серьогін С. М. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід / С. М. Серьогін та ін. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 272 с.

266. Сидорова К. Г. Політико-психологічний вимір підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління» / К. Г. Сидорова. – К., 2014. – 20 с.
267. Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / пер. з англ. Ю. Д. Полянського. – К.: УАДУ, 2000. – 252 с.
268. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2014. – 524 с.
269. Советское административное право: общая часть / под ред. Ю. М. Козлова. – М.: Юрид. лит., 1962. – 208 с.
270. Создание информационного образовательного пространства региона как катализатор формирования ИК-компетенций учителей / Н. В. Морзе, Г.А. Проценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ifets.ieee.org/russian/depositary/v16\\_i1/html/25.htm](http://ifets.ieee.org/russian/depositary/v16_i1/html/25.htm)
271. Спенсер Г. Основания психологии / Г. Спенсер // Циген Т. Физиологическая психология: в 14 лекциях / Т.Циген. – М.: АСТ-ЛТД, 1998. – 560 с.
272. Справа «Гарнага проти України» (Заява № 20390/07): Рішення Європейського суду з прав людини від 16.05.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 1 – Ст. 30.
273. Стажування слухачів в органах публічної влади: організація, проведення та контроль: матеріали щорічної наук.-практ. конференції за результатами стажування слухачів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (м. Одеса, 10 жовтня 2013 р.). – Одеса: Одес. регіон. ін-т держ. упр., 2013. – Вип. 3. – 167 с.
274. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти. 28.08.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.enqa.eu/indirme/esg/ESG%20in%20Ukrainian.pdf>
275. Стандарти ISO 9001-2001. Центр Адаптації державної служби України до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/754-D0%B8-iso-9001-2001>
276. Статінова Н. П. Якість освіти у контексті інтеграції вищої школи у всесвітній простір / Н. П. Статінова // Наук. праці: наук. журнал Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили. – 2010. – Вип. 123. – С. 9–14.
277. Стельмашук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби / Л. С. Стельмашук. – Івано-Франківськ: Вид-во ІФНТУНГ, 2015. – 295 с.
278. Стельмашук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління» / Л. С. Стельмашук. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.
279. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

280. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» схв. Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Верховна рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
281. Сухова Н. М. Якість вищої освіти як одна з філософських засад трансформації освіти XXI століття: європейський контекст / Н. М. Сухова // Вісник Нац. авіаційного ун-ту. – 2009. – № 1. – С. 170–174.
282. Таланова Ж. Національні стандарти підготовки фахівців з державного управління освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» і «молодший спеціаліст» як засіб піднесення ефективності держави / Ж. Таланова // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Князева. – К.: УАДУ, 2000. – 376 с.
283. Таланова Ж. В. Про типологію навчальних закладів з професійної підготовки персоналу державного управління / Ж. В. Таланова // Дні науки: зб. тез доп.: у 4 т. (м. Запоріжжя, 5–6 жовтня 2006 р.) / ред. кол. В. М. Огаренка та ін. – Запоріжжя: ГУ ЗІДМУ, 2006. – Т. 4. – С. 85–87.
284. Терентьев М. В. Формування змісту вищої освіти за спеціальністю «державне управління»: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 «Державна служба» / М. В. Терентьев. – Дніпропетровськ, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/ua/catalog/view/386/819/7653.html>
285. Тищенко О. П. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби / О. П. Тищенко, Т. О. Корольок // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2017. – № 1 (61). – С. 343–353.
286. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні: аналіт. доп. / О. В. Токар-Остапенко. – К.: НІСД, 2013. – 46 с.
287. Управління інноваційною діяльністю. Інноваційний менеджмент в знаннеорієнтованій економіці: підручник / ред. С. М. Ілляшенко. – Суми: Університетська книга, 2015. – 728 с.
288. Фридмэн Л. Введение в американское право / Л. Фридмэн; под ред. М. Калантаровой. – М.: Прогресс, 1992. – 286 с.
289. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма; пер. с англ. О. Э. Колесников, Н. Г. Кротовская, В. С. Кулагина-Ярцева и др. – М.: Хранитель, 2006. – 220 с.
290. Хинрик Я. Устойчивость реформ государственной службы в центральной и восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС: доклад «Sigma» № 44 / Я. Хинрик, М. Залинг; Ун-т Ноттингема // GOV/SIGMA(2009)1. – 2009. – 94 с.
291. Хортон У. Электронное обучение: инструменты и технологии» / У. Хортон, К. Хортон. – СПб.: Кудиц-Образ, 2005. – 640 с.

292. Центр дистанційного навчання НАДУ при Президентіві України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/dlc.html>
293. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
294. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посібник / Є. С. Черноног. – К.: Знання, 2008. – 458 с.
295. Чорнобиль І. Є. Організація діяльності державного службовця: навч. посібник / І. Є. Чорнобиль. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 130 с.
296. Шамрай М. С. Формирование системы государственной службы Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / М. С. Шамрай. – М., 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dissercat.com/content/formirovanie-sistemy-gosudarstvennoi-sluzhby-rossiiskoi-federatsii#ixzz3ft0LV7ea>
297. Шаховська Н. Б. Проектування інформаційних систем: навч. посібник / Н. Б. Шаховська, В. В. Литвин; за ред. В. В. Пасічника. – Львів: Магнолія 2006, 2011. – 380 с.
298. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: учебн. пособие (по изданию 1910–1912 гг.): в 2 т. Т. 1. – Вып. 1 / Г. Ф. Шершеневич; авт. предисл. М. Н. Марченко. – М.: Юрид. колледж МГУ, 1995. – 308 с.
299. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. – 2-ге вид., перероб. і допов. / Е. Шмідт-Ассманн; пер. з нім. А. Баканов, Г. Рижков, І. Сойко; відп. ред. О. Сироїд. – К.: К. І. С., 2009. – 352 с.
300. Шовгеля О. М. Забезпечення мотивації посадових осіб місцевого самоврядування в умовах індустріальних міст України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 «Державне управління» / О. М. Шовгеля. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.
301. Щекин Г. В. Муниципальная кадровая политика / Георгий Васильевич Щекин. – К.: Муниципальный мир, 2006. – 304 с.
302. Якуба О. М. Советское административное право (общая часть) / О. М. Якуба. – К.: Вища школа, 1975. – 232 с.
303. Ярмистий М. В. Формування адміністративної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державне управління» / М. В. Ярмистий. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.
304. Ярмистий М. В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/30-0/627/>
305. A common European frame work for ICT Professional sinall industrysec tor [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecompetences.eu>
306. Annenkov I. P. Monitoring the quality of education in universities. – Available from (from title screen (in Ukrainian) / I. P. Annenkov [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://e-learning.onu.edu.ua/stati/pedagog-ka-visho-shkoli/an-nkova-p-mon-toring-jakost-osv-ti-u-vnz.html> Dividers

307. Blended learning [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scoop.it/t/blended-learning-by-v-kukhareenko>
308. Changing Course. Ten Years of Tracking Online Education in the United States // Babson Survey Research Group. – 2013. – 42 p.
309. Data analysis for the 2014 State of the Industry has begun [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.astd.org/Professional-Resources/State-Of-The-Industry-Report>.
310. Donald F. The global public management revolution. A Report on the Transformation of Governance / F. Donald, D.F. Kettl. – Washington: Brookings Institution Press, 2000. VII. – 96 p.
311. Donald F. Environmental Governance A Report on the Next Generation of Environmental Policy / F. Donald, D. F. Kettl. – Washington: Brookings Institution Press, 2001. – 203 p.
312. European Commission (2006-7). Focus on the Structure of Higher Education in Europe 2006–2007. National Trends in the Bologna Process, Eurydice. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eurydice.org/ressources>
313. European Universities Association EUA, (2007) Trends V-Universities Shaping the European higher Educations Area, EUA Publications [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eua.be/fileadmin/userupload/files/Publications>
314. Government performance: why management matters / P. W. Ingraham, P. G. Joyce, A. K. Donahue. – Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003. – 286 p.
315. Hinman B. Tony Blair / B. Hinman. – New York: Infobase Publishing, 2007. – 122 p.
316. Kasser M. The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy / M. Kasser. – London: Macmillan Press, 2008. – 295 p.
317. Kettl D.F. The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America / D. F. Kettl. – Baltimore and London, 2002. – 324 p.
318. Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization / J. P. Olsen. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – 498 p.
319. Osborne D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Washington MA: Addison-Wesley, 1993. – 432 p.
320. Peters B. G. Institutional Theory: Problems and Prospects. Institute for Advanced Studies (IHS), 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_69.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_69.pdf)
321. Riggs W. Lessons in Leading: Developing a Culture of Innovation in Public Sector Planning and Governance / W. Riggs; California Polytechnic State University – San Luis Obispo // Focus. – Vol. 11. – Issue 1. – Article 24. – 10–21–2014. – P. 106–109 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://digitalcommons.calpoly.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1293&context=focus>

- 322. Steel D. Britain Administration / D. Steel // Government and Administration in Western Europe. – Oxford, 1989.– 480 p.
- 323. The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area – ESG / 28.09.2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/science>
- 324. The Oxford Handbook of Political Institutions / R. A. W. Rhodes., S. A. Binder, B. A. Rockman. – N.Y.: Oxford University Press, 2008. – 840 p.
- 325. Udaya Sri K. T. V. E-Learning: Technological Development in Teaching for school kids / Sri K. Udaya, Krishna Vamsi // International Journal of Computer Science and Information Technologies. – 2014. – P. 6124–6126 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ijcsit.com/docs/Volume%205/vol5issue05/ijcsit2014050527.pdf>
- 326. Wyzsza szkola administracji publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wsap.edu.pl/wsap/>



**Гришук Аліна Борисівна,**  
кандидат юридичних наук

# Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір

*Монографія*

Редагування *Ю. Р. Глиняна*

Макетування *Г. Я. Шушняк*

Друк *А. М. Радченко*

---

Підписано до друку 1.03.2018 р.

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 13,49.

Тираж 300 прим. Зам № 2-18.

Львівський державний університет внутрішніх справ  
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.