

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЧОРНИШ Юрій Іванович

УДК 351.82:347.56-057.34](477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ
ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ**

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування
Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідні джерела

_____ Ю. І. ЧОРНИШ

Науковий керівник: доктор наук з державного управління, професор
КОВАЛЬ ГАННА ВОЛОДИМИРІВНА

ОДЕСА – 2026

АНОТАЦІЯ

Чорний Ю.І. Механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування. Національний університет «Одеська політехніка, МОН України, Одеса, 2026.

Зміст анотації. *Метою дослідження є* теоретичне обґрунтування механізмів публічного управління, спрямованих на формування і розвиток професійної відповідальності державного службовця в умовах трансформації системи державного управління та розроблення моделі реалізації механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в контексті оновлення і реформування державної служби в Україні.

Поставлена мета зумовила необхідність розв'язання таких завдань:

- концептуалізувати поняття «державна служба» і «державний службовець» як елементи системи соціально-державного управління;
- виділити концептуальні і структурно-функціональні особливості професійної відповідальності державного службовця;
- визначити євроінтеграційні орієнтири формування професійної відповідальності державного службовця в Україні;
- проаналізувати моделі публічного управління як сучасної концепції взаємодії держави і суспільства;
- виокремити і проаналізувати механізми публічного управління як засобів формування професійної відповідальності державного службовця;
- виділити критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця;

- виявити чинники і механізми формування професійної відповідальності державного службовця (за результатами соціологічного опитування);

- обґрунтувати концептуальну модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця;

- окреслити напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в Україні.

Об'єктом дослідження є професійна відповідальність державного службовця.

Предметом дослідження є механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у розробленні концептуальної моделі реалізації механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного суспільства в контексті модернізації державної служби і євроінтеграції.

Результати дослідження, що мають елементи новизни, полягають у такому:

вперше:

- визначено професійну відповідальність державного службовця як систему, яка представлена внутрішньодетермінованою структурою (когнітивний, мотиваційно-афективний, поведінково-діяльнісний компоненти) і внутрішньодетермінованою структурою (професійно-правова, професійно-етична, професійно-компетентісна складові відповідальності);

- систематизовано механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця: нормативно-правові, інституційно-організаційні, мотиваційні, професійно-освітні, інформаційно-комунікаційні;

- розроблено модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця, функціонування якої передбачає

структурний вимір (суб'єкти управління, механізми управління, критерії ефективності) і діяльнісно-процесуальний вимір (взаємодія суб'єктів публічного управління, оцінювання сформованості професійної відповідальності, корекція механізмів публічного управління);

удосконалено:

– статусний підхід до поняття «державний службовець», що дозволило виділити складові соціального статусу державного службовця: адміністративно-правовий, морально-етичний, професійно-компетентнісний, які визначають професійну відповідальність державного службовця як представника держави, що здійснює діяльність в інтересах суспільства;

– виділення критеріїв ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця, які визначають рівень сформованості професійно-правової, професійно-етичної і професійно-компетентнісної відповідальності на рівні загальної (суспільно корисної), спеціальної і конкретної соціальної ефективності в кількісній і якісній оцінці;

– визначення напрямків підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця: формування моделі публічного управління на основі принципів належного врядування («*Good Governance*»); професіоналізація державної служби з урахуванням світового і європейського досвіду; адаптація державної служби до вимог ЄС; модернізація системи управління персоналом в державній службі; формування ефективної системи протидії корупції;

набуло подальшого розвитку:

– виділення євроінтеграційних орієнтирів формування професійної відповідальності державного службовця в контексті модернізації державної служби Україні, що спрямовані на формування ефективної моделі державної служби, професіоналізацію державних службовців і унормування і регламентацію професійної етики в державній службі;

– визначення потенціалу сучасних моделей публічного управління і впровадження їх принципів в національну систему державного управління і

державну службу, визначаючи сутність професійної відповідальності державного службовця;

– виявлення чинників і умов формування високого рівня професійної відповідальності державного службовця в Україні, серед яких найбільш значими є: матеріальне забезпечення і стимулювання, професіоналізація державної служби, впровадження етичних норм і стандартів, нормативно-правове врегулювання професійної діяльності.

Ключові слова: публічне управління, державний службовець, відповідальність, професійна відповідальність, євроінтеграція, ефективність публічного управління, механізми публічного управління, модернізація, соціальний статус, соціальна відповідальність

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Чорниш Ю. Напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формування професійної відповідальності державної служби в Україні. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. / ГО «Асоц. дослідн. держ. упр.», ГО «Одес. ін-т соц. технол.» Одеса. 2023. № 29. С. 78-87. DOI: [10.35432/tisb292023289121](https://doi.org/10.35432/tisb292023289121)
2. Коваль Г., Чорниш Ю. Складові соціального статусу державного службовця: концептуальний аналіз. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2023. Том 34 (73) № 1. С.51-57. URL: <https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/34-73-1>
3. Титаренко Л., Коваль Г., Чорниш Ю. Механізми підвищення ефективності органів публічної влади через інфраструктурну модернізацію громад. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. / ГО «Асоц. дослідн. держ. упр.», ГО «Одес. ін-т соц. технол.» Одеса, 2024. Вип. 32. С.417-425. DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb322024334130>
4. Чорниш Ю. Система критеріїв ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного

службовця. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2025. № 3 (24.09.2025, протокол № 2)

5. Muliar V., Ryda T., Dolot V., Didych O., Grechanyk B., Chornysh Iurii. Public-Private Partnership in the System of Economic Development of the Country. (Державно-приватне партнерство в системі економічного розвитку країни)

URL: https://ijecs.in/index.php/ijecs?gad_source=1&gad_campaignid=104897684&gbraid=0AAAAADsxMQTZnabq07HgNZmpEYgXuk0wY&gclid=Cj0KCQiAuvTJBhCwARIsAL6Demi8TaFUifJdLZ6XPn9xLxv0Av70FjGrdQiQI1y2JK3U57HdmoTZju0aAtxxEALw_wcB

URL: http://paper.ijcsns.org/07_book/202209/20220913.pdf

6. Чорниш Ю.І. Компетентнісний підхід як інструмент публічного управління для формування професійної відповідальності державного службовця. Одеса. № 34 (1). 2025. С. 230-237. DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb342025>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Коваль Г. В., Чорниш Ю. І. Позитивні аспекти публічного управління в Республіці Польща.. *Менеджмент і безпека: теоретичні та прикладні аспекти : матеріали науково-практичної інтернет-конференції (м. Львів, 12 травня 2020 р.) / уряд. Г. З. Леськів. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 264 с.*

2. Чорниш Ю.І. Державна служба в Україні: основні аспекти розвитку. *Війна в історичній та індивідуальній пам'яті (ВІП 2023): VI Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Кривий Ріг, 28 жовтня 2023 р.): тези доповідей. Кривий Ріг: Державний університет економіки і технологій, 2023. 311 с. С.309-311. URL: <https://www.oktanprint.cz/p/vijna-v-isorycni-j-ta-indyvidualnij-pamjati-6/>*

3. Чорниш Ю.І. Особливості державної служби в різних типах соціального управління. *Безпечний контент у цифровому світі: виклики та рішення для освіти!:* матеріали Всеукраїнської науково-практичної онлайн-

конференції (м.Вінниця. 07 жовтня 2025 р.). DOI: <https://doi.org/10.32782/1768392213>

4. Chornysh Yurii. Progress and approaches to Local self-governance in Europe. *Публічні політики і сталий розвиток суспільства: виклики та перспективи* (ППСР 2025) : Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Кривий Ріг, 2 грудня 2025 р.): тези доповідей. Кривий Ріг : Державний університет економіки і технологій, 2025.

5. Чорниш Ю.І. Концептуалізація поняття «державна служба»: інституціональний, діяльнісний і морально-етичний підходи. *3 Міжнародна науково-практична інтернет-конференція Impact of artificial intelligence and other technologies on sustainable development.* (Дніпро. 11-12 грудня 2025 року): тези доповідей. Дніпро. 2025. ISBN 978-617-8293-59-8 URL: <file:///C:/Users/USer/Downloads/Conference%20Proceedings%20December%201-12,%202025.pdf>

6. Чорниш Ю. Відповідальність державного службовця. Міжнародна науково-практична конференція «Глобалізація і її вплив на науку, освіту міждисциплінарний та підхід суспільство: до сучасних викликів». 26 січня 2026 р. м. Кременчук, Україна.

ABSTRACT

LIST OF PUBLISHED PAPERS ON THE TOPIC OF THE DISSERTATION

Chornysh, Yu. I. Mechanisms of Public Administration in the Formation of Professional Responsibility of a Civil Servant.

Qualification scientific work submitted as a manuscript. Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in Specialty 281 – Public Administration and Management. National University “Odesa Polytechnic”, Ministry of Education and Science of Ukraine, Odesa, 2026.

The purpose of the research is to develop a model for implementing public administration mechanisms aimed at forming the professional responsibility of a civil servant in the context of the renewal and reform of the civil service in Ukraine.

The stated purpose necessitated the solution of the following tasks:

- to conceptualize the notions of “civil service” and “civil servant” as elements of the system of socio-state governance;
- to identify the conceptual and structural-functional features of the professional responsibility of a civil servant;
- to determine the European integration benchmarks for the formation of the professional responsibility of a civil servant in Ukraine;
- to analyze models of public administration as a modern concept of interaction between the state and society;
- to identify and analyze public administration mechanisms as tools for forming the professional responsibility of a civil servant;
- to define the criteria for the effectiveness of public administration in forming the professional responsibility of a civil servant;
- to identify the factors and mechanisms for forming the professional responsibility of a civil servant (based on the results of a sociological survey);
- to substantiate a conceptual model of public administration for the formation of the professional responsibility of a civil servant.
- to outline the directions for increasing the effectiveness of public administration mechanisms in the formation of the professional responsibility of a civil servant in Ukraine.

The object of the research is the professional responsibility of a civil servant.

The subject of the research is the public administration mechanisms for the formation of the professional responsibility of a civil servant.

The scientific novelty of the obtained results lies in the development of a conceptual model for implementing public administration mechanisms for the formation of professional responsibility within public service in the context of modernization of the civil service and European integration.

The research results containing elements of novelty are as follows:

For the first time:

- professional responsibility of a civil servant is defined as a system represented by an internally determined structure (cognitive, motivational–affective,

and behavioral–activity components) and a structurally differentiated framework (professional–legal, professional–ethical, and professional–competency components of responsibility);

- public administration mechanisms for the formation of the professional responsibility of a civil servant are systematized, namely: regulatory and legal, institutional and organizational, motivational, professional and educational, and information and communication mechanisms;

- a model of public administration for the formation of the professional responsibility of a civil servant is developed, the functioning of which includes a structural dimension (subjects of governance, governance mechanisms, effectiveness criteria) and an activity–process dimension (interaction of public administration actors, assessment of the level of professional responsibility formation, and adjustment of public administration mechanisms).

Improved:

- the status-based approach to the concept of a “civil servant,” which made it possible to identify the components of the social status of a civil servant—administrative–legal, moral–ethical, and professional–competency—that determine the professional responsibility of a civil servant as a representative of the state acting in the interests of society;

- the identification of criteria for the effectiveness of public administration in forming the professional responsibility of a civil servant, which determine the level of formation of professional–legal, professional–ethical, and professional–competency responsibility at the levels of general (socially beneficial), special, and specific social effectiveness in both quantitative and qualitative terms;

- the determination of directions for increasing the effectiveness of public administration mechanisms for the formation of the professional responsibility of a civil servant, including: the development of a public administration model based on the principles of good governance; professionalization of the civil service with consideration of global and European experience; adaptation of the civil service to

EU requirements; modernization of the human resource management system in the civil service; and the formation of an effective anti-corruption system.

Further developed:

– the identification of European integration benchmarks for the formation of the professional responsibility of a civil servant in the context of modernization of the civil service in Ukraine, aimed at establishing an effective civil service model, professionalizing civil servants, and standardizing and regulating professional ethics in the civil service;

– the determination of the potential of modern public administration models and the implementation of their principles in the national system of public administration and the civil service, defining the essence of the professional responsibility of a civil servant;

– the identification of factors and conditions for forming a high level of professional responsibility of a civil servant in Ukraine, among which the most significant are material provision and incentives, professionalization of the civil service, implementation of ethical norms and standards, and regulatory and legal regulation of professional activity.

Keywords: public administration, civil servant, responsibility, professional responsibility, European integration, effectiveness of public administration, public administration mechanisms, modernization, social status, social responsibility.

Papers in which the main scientific results of the dissertation are published

1. Chornysh, Yu. Directions for increasing the effectiveness of public administration mechanisms for the formation of professional responsibility of the civil service in Ukraine. Theoretical and Applied Issues of State-Building: electronic scientific professional journal / NGO “Association of Public Administration Researchers”, NGO “Odesa Institute of Social Technologies”. Odesa, 2023. No. 29. Pp. 78–87.

DOI: 10.35432/tisb292023289121

2. Koval, H., Chornysh, Yu. Components of the social status of a civil servant: a conceptual analysis. *Scientific Notes of V. I. Vernadsky Taurida National University. Series: Public Administration and Administration*. 2023. Vol. 34 (73), No. 1. Pp. 51–57.

URL: <https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/34-73-1>

3. Tytarenko, L., Koval, H., Chornysh, Yu. Mechanisms for increasing the effectiveness of public authorities through infrastructural modernization of communities. *Theoretical and Applied Issues of State-Building: electronic scientific professional journal / NGO “Association of Public Administration Researchers”, NGO “Odesa Institute of Social Technologies”*. Odesa, 2024. Issue 32. 162 p., Pp. 417–425.

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb322024334130>

4. Chornysh Yurii. A System of Criteria for the Effectiveness of Public Administration in Forming the Professional Responsibility of a Civil Servant. *Scientific Notes of V. I. Vernadsky Taurida National University. Series: Public Administration and Administration*, 2025, Vol. 36 (75), No. 6, pp. [to be specified]. URL: State and Regions. Series: Public Management and Administration. 2025. No. 3 (24.09.2025, minutes No. 2)

5. Muliar V., Ryda T., Dolot V., Didych O., Grechanyk B., Chornysh Yu. Public-Private Partnership in the System of Economic Development of the Country. *International Journal of Electrical and Computer Sciences (IJECS)*. URL: <https://ijecs.in/index.php/ijecs>

URL: http://paper.ijcsns.org/07_book/202209/20220913.pdf

6. Chornysh Yurii I. The Competency-Based Approach as a Public Administration Instrument for Forming the Professional Responsibility of a Civil Servant. Odesa, №34 (1). 2025. C. 230-237. DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb342025>

Scientific works that confirm the approval of the dissertation materials

1. Koval, H. V., Chornysh, Yu. I. Positive aspects of public administration in the Republic of Poland. *Management and Security: Theoretical and Applied*

Aspects: proceedings of the scientific and practical Internet conference (Lviv, May 12, 2020) / ed. by H. Z. Leskiv. Lviv: Lviv State University of Internal Affairs, 2020. 264 p.

2. Chornysh, Yu. I. Civil service in Ukraine: key aspects of development. *War in Historical and Individual Memory (WHIM 2023): Proceedings of the 6th All-Ukrainian Scientific and Practical Conference (Kryvyi Rih, October 28, 2023)*. Kryvyi Rih: State University of Economics and Technology, 2023. 311 p., pp. 309–311.

URL: <https://www.oktanprint.cz/p/vijna-v-isorycnij-ta-indyvidualnij-pamjati-6/>

3. Chornysh, Yu. I. Features of the civil service in different types of social governance. *Safe Content in the Digital World: Challenges and Solutions for Education!*: Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Online Conference (Vinnytsia, October 7, 2025).

4. Chornysh Yurii. Progress and Approaches to Local Self-Governance in Europe. *Public Policies and Sustainable Development of Society: Challenges and Prospects (PPSD 2025): Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference (Kryvyi Rih, December 2, 2025)*. Kryvyi Rih: State University of Economics and Technology, 2025.

5. Chornysh Y. I. Conceptualization of the Concept of “Civil Service”: Institutional, Activity-Based, and Moral-Ethical Approaches. *Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Internet Conference “Impact of Artificial Intelligence and Other Technologies on Sustainable Development”* (Dnipro, December 11–12, 2025). Dnipro, 2025. ISBN 978-617-8293-59-8. URL: <file:///C:/Users/USER/Downloads/Conference%20Proceedings%20December%201-12,%202025.pdf>

6. Chornysh Y. Responsibility of a Civil Servant. *Proceedings of the International Scientific and Practical Conference “Globalization and Its Impact on Science, Education, and Society: An Interdisciplinary Approach to Contemporary Challenges”* (Kremenchuk, Ukraine, January 26, 2026).

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	24
1.1. Державна служба і державний службовець як елементи системи соціального і державного управління.....	24
1.2. Професійна відповідальність державного службовця: концептуальний і структурно-функціональний аспекти.....	50
1.3. Євроінтеграційні орієнтири формування професійної відповідальності державного службовця в Україні.....	75
Висновки до першого розділу.....	89
РОЗДІЛ 2. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	93
2.1. Публічне управління як сучасна концепція взаємодії державної влади і суспільства.....	93
2.2. Механізми публічного управління як засоби формування професійної відповідальності державного службовця.....	110
2.3. Критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця.....	130
Висновки до другого розділу.....	145
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ.....	149
3.1. Чинники і механізми формування професійної відповідальності державного службовця (результати соціологічного опитування).....	149
3.2. Концептуальна модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця.....	168

3.3. Напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в Україні.....	187
Висновки до третього розділу.....	206
ВИСНОВКИ.....	210
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	218
ДОДАТКИ.....	247
Додаток А ДОВІДКИ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ.....	259
Додаток Б СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ.....	264

ВСТУП

Актуальність теми. Сукупність сучасних викликів, що постали перед Українською державою, зокрема збройна агресія Російської Федерації, економічна нестабільність, загрози демократичному світовому порядку, процеси глобальної цифровізації та інформатизації, обумовлює об'єктивну потребу в поглибленій модернізації та системному реформуванні соціально-державного управління, а також інституту державної служби зокрема. А стрімкі соціальні зміни, глобальні тенденції розвитку суспільних відносин, інформатизація і діджиталізація як рушійна технологія формування нового типу цивілізації – інформаційного суспільства сприяють переформатуванню уявлень про державу як соціальне, політичне і економічне утворення, спрямоване на захист і реалізацію інтересів суспільства і громадян, створенню нової парадигми публічного управління як прозорості, публічної сфери взаємодії влади і громадянського суспільства. Такі перетворення відбуваються і в системі державної служби (що мають місце не тільки в країнах демократичного транзиту, але й в розвинених економіках і демократіях), яка потребує суттєвої професіоналізації через виклики сьогодення. Державний службовець як суб'єкт реалізації функцій і завдань державної служби виступає не тільки як носій вагомого соціального статусу, але й відповідальності яка має як особистісний вимір, так і професійний, тим паче, що професійна діяльність державного службовця здійснюється насамперед у площині «людина-людина», а в ширшому розумінні – «людина-держава-суспільство», виступаючи ланкою посередництва між суспільством і державною владою.

Отже, діяльність державного службовця вимагає постійної професіоналізації (що виступає як один із принципів державної служби, закріплений в Законі України «Про державну службу»). А ефективність здійснення професійної діяльності, виконання професійних і службових функцій і обов'язків залежить від розвиненості такої складової професійного статусу як відповідальність, тому формування професійної відповідальності

державного службовця є запорукою професіоналізації державної служби в загалі і оптимізації взаємодії держави і суспільства в соціальному управлінні і демократизації суспільного-політичного життя.

У вітчизняних наукових дослідженнях у сфері публічного та державного управління значну увагу приділено осмисленню й науковому трактуванню поняття «державний службовець», що відображено у працях низки українських учених, зокрема: О.Андрійко, М.Багмета, Л.Біла-Тіунова, О.Битяк, С.Дубенко, М.Іщенко, Г. Коваль, Є.Міщук, О.Оболенський, І.Олійник, О.Скакун, А.Таргоній та інші. Проблему соціального статусу державного службовця в правовому, професійному і морально-етичному аспекті розглядали Л.Антонова, Л.Козлова, М.Лавренчук, В.Луговий, О.Селецький, С.Серьогін, І.Хожило, Л.Шапенко, Л.Шестак. Такі науковці як: В.Дідач, Н.Долгіх, Н.Корчак, О.Пархоменко-Куцевіл, В.Скоріков, В.Тернопільська та інші досліджували відповідальність державного службовця. Але на сьогодні досить небагато праць, в якій подається цілісна структура професійної відповідальності державного службовця.

Порівняльний аналіз і перспективи впровадження різних моделей публічного управління в системі державної служби здійснено в працях таких вітчизняних науковців як: Є.Болотіна, М.Гордон, І.Колісник, І.Кравець, Г.Кухарева, Б.Мельниченко, А.Нікітенко, В.Николаєва, А.Оленцевич, Д.Спасібов, М.Сьомич, В.Якобчук. Механізми публічного управління як засоби та інструменти формування професійної відповідальності державного службовця розглянуто в роботах таких авторів, як: О.Гончарук, О.Загороднюк, М.Іщенко, А.Костенко, О.Лашук, Л.Малюга, О.Машков, Є.Міщук, Н.Нижник, Н.Савичук, Т.Радчук та інші. Але недоопрацьованою проблемою на сьогодні залишається розроблення системно-діяльнісної моделі публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця.

Таким чином, можна констатувати наявність важливої соціальної проблеми, яка полягає в існуванні недостатньо ефективної системи публічного управління у сфері професіоналізації державної служби і державних

службовців, що уповільнює процес сталого (збалансованого) розвитку України як соціально-орієнтованої держави. Соціальна проблема породжує і наукову проблему, яка полягає у невідповідності застосування існуючих механізмів та інструментів формування професійної відповідальності державного службовця сучасним моделям публічного управління, з одного боку, та нагальній потребі формування і реалізації нової концептуальної та системно-діяльнісної моделі публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця – з іншого. Зазначене й зумовило актуальність і доцільність вибору теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконувалося в межах науково-дослідної теми кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету «Формування ефективних механізмів управління в публічній сфері в умовах суспільної нестабільності» (Реєстраційний №0124U000811), в якому автор в якості виконавця опрацював концептуальні та практичні підходи щодо механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в Україні.

Мета й завдання дослідження. *Метою дослідження є* теоретичне обґрунтування механізмів публічного управління, спрямованих на формування і розвиток професійної відповідальності державного службовця в умовах трансформації системи державного управління та розроблення моделі реалізації механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в контексті оновлення і реформування державної служби в Україні.

Поставлена мета зумовила необхідність розв'язання таких *завдань*:

- концептуалізувати поняття «державна служба» і «державний службовець» як елементи системи соціально-державного управління;
- виділити концептуальні і структурно-функціональні особливості професійної відповідальності державного службовця;

- визначити євроінтеграційні орієнтири формування професійної відповідальності державного службовця в Україні;
- проаналізувати моделі публічного управління як сучасної концепції взаємодії держави і суспільства;
- виокремити і проаналізувати механізми публічного управління як засобів формування професійної відповідальності державного службовця;
- виділити критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця;
- виявити чинники і механізми формування професійної відповідальності державного службовця (за результатами соціологічного опитування);
- обґрунтувати концептуальну модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця;
- окреслити напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в Україні.

Об'єктом дослідження є професійна відповідальність державного службовця.

Предметом дослідження є механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становлять загальнонаукові методи пізнання соціальних явищ і процесів та соціологічні методи отримання емпіричних даних.

У ході дослідження використано такі методи: *логіко-історичного і порівняльного аналізу* – для виявлення етапів еволюційного розвитку концепції публічного управління і сучасних моделей державної служби; *аналізу й синтезу* – для концептуалізації і уточнення понять «державна служба», «державний службовець», «професійна відповідальність державного службовця»; *класифікації* – для виокремлення механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного

службовця; *структурно-функціонального аналізу* – для виділення структурних складових професійної відповідальності державного службовця і критеріїв ефективності її формування; *узагальнення та прогнозування* – для розроблення концептуальної системно-діяльнісної моделі публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця і окреслення напрямків оптимізації механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця; *соціологічного опитування* – для виявлення чинників і механізмів формування професійної відповідальності державного службовця.

Емпіричну базу дослідження представляють результати: 1) соціологічного опитування суб'єктів публічного управління – державних службовців обласного рівня державного управління; (n=273, березень-вересень 2024р.); 2) результати вторинного аналізу статистичних даних НАДС (2022р).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у розробленні концептуальної моделі реалізації механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного суспільства в контексті модернізації державної служби і євроінтеграції.

Результати дослідження, що мають елементи новизни, полягають у такому:

вперше:

– визначено професійну відповідальність державного службовця як систему, яка представлена внутрішньодетермінованою структурою (когнітивний, мотиваційно-афективний, поведінково-діяльнісний компоненти) і внутрішньодетермінованою структурою (професійно-правова, професійно-етична, професійно-компетентнісна складові відповідальності);

– систематизовано механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця: нормативно-правові, інституційно-організаційні, мотиваційні, професійно-освітні, інформаційно-комунікаційні;

– розроблено модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця, функціонування якої передбачає структурний вимір (суб'єкти управління, механізми управління, критерії ефективності) і діяльнісно-процесуальний вимір (взаємодія суб'єктів публічного управління, оцінювання сформованості професійної відповідальності, корекція механізмів публічного управління);

удосконалено:

– статусний підхід до поняття «державний службовець», що дозволило виділити складові соціального статусу державного службовця: адміністративно-правовий, морально-етичний, професійно-компетентнісний, які визначають професійну відповідальність державного службовця як представника держави, що здійснює діяльність в інтересах суспільства;

– виділення критеріїв ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця, які визначають рівень сформованості професійно-правової, професійно-етичної і професійно-компетентнісної відповідальності на рівні загальної (суспільно корисної), спеціальної і конкретної соціальної ефективності в кількісній і якісній оцінці;

– визначення напрямків підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця: формування моделі публічного управління на основі принципів належного врядування («*Good Governance*»); професіоналізація державної служби з урахуванням світового і європейського досвіду; адаптація державної служби до вимог ЄС; модернізація системи управління персоналом в державній службі; формування ефективної системи протидії корупції;

набуло подальшого розвитку:

– виділення євроінтеграційних орієнтирів формування професійної відповідальності державного службовця в контексті модернізації державної служби Україні, що спрямовані на формування ефективної моделі державної служби, професіоналізацію державних службовців і унормування і регламентацію професійної етики в державній службі;

– визначення потенціалу сучасних моделей публічного управління і впровадження їх принципів в національну систему державного управління і державну службу, визначаючи сутність професійної відповідальності державного службовця;

– виявлення чинників і умов формування високого рівня професійної відповідальності державного службовця в Україні, серед яких найбільш значимі є: матеріальне забезпечення і стимулювання, професіоналізація державної служби, впровадження етичних норм і стандартів, нормативно-правове врегулювання професійної діяльності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення, пропозиції, висновки, сформульовані в дисертації, можуть бути використані: 1) у навчальному процесі – при підготовці відповідних підрозділів підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, методичних матеріалів з публічного управління і державної служби; 2) у роботі Департаментів та структурних підрозділів органів державної центральної, регіональної і місцевої влади, зокрема державно-управлінських структур, що займаються проблемами професіоналізації державної служби; 3) при розробленні освітньо-навчальних програм щодо формування і підвищення рівня професійної відповідальності державних службовців.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження в практику діяльності органів публічної влади та громадських організацій підтверджено: Службою у справах дітей Львівської обласної державної адміністрації (довідка про впровадження від 10.12.2024), Асоціацією дослідників державного управління (довідка про впровадження від 10.12.2025), Львівським державним університетом безпеки життєдіяльності (довідка про впровадження від 12.02 2025),

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, висновки і рекомендації, подані в дисертації, є самостійним доробком автора. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, використано лише ті положення, що є результатом особистих досліджень здобувача. А саме:

1. Коваль Г. В., Чорниш Ю. І. Позитивні аспекти публічного управління в Республіці Польща.. *Менеджмент і безпека: теоретичні та прикладні аспекти : матеріали науково-практичної інтернет-конференції (м. Львів, 12 травня 2020 р.) / уряд. Г. З. Леськів. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 264 с.*
2. Чорниш Ю.І. Державна служба в Україні: основні аспекти розвитку. *Війна в історичній та індивідуальній пам'яті (ВІП 2023): VI Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Кривий Ріг, 28 жовтня 2023 р.): тези доповідей. Кривий Ріг: Державний університет економіки і технологій, 2023. 311 с. С.309-311. URL: <https://www.oktanprint.cz/p/vijna-v-isorycnij-ta-indyvidualnij-pamjati-6/>*
3. Чорниш Ю.І. Особливості державної служби в різних типах соціального управління. *Безпечний контент у цифровому світі: виклики та рішення для освіти! : матеріали Всеукраїнської науково-практичної онлайн-конференції (м.Вінниця. 07 жовтня 2025 р.). DOI: <https://doi.org/10.32782/1768392213>*
4. Chornysh Yurii. Progress and approaches to Local self-governance in Europe. *Публічні політики і сталий розвиток суспільства: виклики та перспективи (ППСР 2025) : Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Кривий Ріг, 2 грудня 2025 р.): тези доповідей. Кривий Ріг : Державний університет економіки і технологій, 2025.*
5. Чорниш Ю.І. Концептуалізація поняття «державна служба»: інституціональний, діяльнісний і морально-етичний підходи. *3 Міжнародна науково-практична інтернет-конференція Impact of artificial intelligence and other technologies on sustainable development. (Дніпро. 11-12 грудня 2025 року): тези доповідей. Дніпро. 2025. ISBN 978-617-8293-59-8 URL: <file:///C:/Users/USer/Downloads/Conference%20Proceedings%20December%201-12,%202025.pdf>*
6. Чорниш Ю. Відповідальність державного службовця. Міжнародна науково-практична конференція «Глобалізація і її вплив на науку, освіту

міждисциплінарний та підхід суспільство: до сучасних викликів». 26 січня 2026 р. м. Кременчук, Україна.

Публікації. Результати дослідження викладено в 6 публікаціях, всі статті опубліковані в наукових фахових виданнях з публічного управління, взято участь в шести науково-практичних конференціях.

Структура й обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків до кожного розділу та загального висновку, списку використаних джерел і трьох додатків. Загальний обсяг дисертаційної роботи становить 266 сторінок, із яких: основний текст – 291 сторінка. Робота містить 10 таблиць та 14 рисунків. Список використаних джерел включає 283 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

1.1 Державна служба і державний службовець як елементи системи соціального і державного управління

Визначення теоретичних засад професійної відповідальності державного службовця і концептуальних положень щодо механізмів управління формуванням професійної відповідальності як системи складових діяльності в системі державного управління передбачає виділення сутнісно-змістових і структурно-функціональних особливостей державної служби і державного службовця як професії в системі соціального управління. Саме тому виникає необхідність концептуалізації понять «державна служба» і «державний службовець» як елементів соціального і державного управління.

Поняття «державна служба» в силу свого семантичного значення відображає «служіння державі, на користь держави», а тому початок свого еволюційного розвитку державна служба бере із виникненням самої держави, коли управління таким політичним утворенням неможливе без спеціального апарату управління, який з'являється як необхідність політичного регулювання суспільного життя. В цьому сенсі державна служба виступає як невід'ємна частина управління державою, на що, наприклад, звертають увагу В.Колпаков і О.Кузьменко, зазначаючи, що «інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління» [89, с.144], а О.Оболенський вказує на те, що причини, які викликали до життя державу, лежать і в основі виникнення державної служби тобто витоками державної служби є соціальні умови її формування і розвитку. Як зазначає Науковець, соціальна природа повністю

визначається характером політичного устрою суспільства, особливостями держави, складом державних службовців як найбільш послідовних виразників і провідників державної волі [139]. Виходячи з цих положень можна казати про такі особливості державної служби як: 1) обумовленість розвитку розвитком держави і державності; 2) відображення властивостей і характерних ознак держави в якій вона здійснюється; 3) реалізація управлінських функцій держави в контексті типу соціального управління.

На нашу думку, особливістю державної служби в сучасних цивілізаційних умовах є тип соціального управління в якому існує держава як політичне, економічне і соціальне утворення і державний управлінський апарат, що реалізує функції влади держави. Зазвичай науковці виділяють такі типи соціального управління як тоталітарний, авторитарний і демократичний, а також перехідні типи (особливо від авторитарного до демократичного – перехідний тип системи соціального управління, яку М.Туленков назвав псевдоліберальною (чи квазіліберальною) системою управління [228, с.234]). Стисло розглянемо особливості державної служби різних типах системи соціального управління.

Як зазначає М.Туленков, «головною типологічною ознакою тоталітарної системи управління є здатність держави як суб'єкта управління до максимального упорядкування всіх соціально значимих сторін життєдіяльності людини в суспільстві, тобто до звуження практично до нуля сфери їхньої самодіяльності» [228, с.142]. В цілому, управлінсько-організаційними особливостями тоталітарної системи соціального управління виступають: персоніфікованість суб'єкта управління; харизматичність лідера і керівника; емоційна залежність від лідера; принцип абсолютного централізму; адміністративний характер управлінського впливу. Таким чином, державна служба представлена як: 1) жорстка ієрархізована система, з абсолютною централізацією влади в особі лідера або керівника; 2) система управлінських цінностей і норм, що представлена ідеологією, закріпленою на рівні держави; 3) спрямованість професійної діяльності державного

службовця не як суб'єкта управління, а як агента реалізації влади лідера (керівника); 4) віддаленість держави (і апарату державного управління) від суспільства через ігнорування самоорганізаційного принципу самоврядності, верховенства права і політичних свобод.

В основі організаційної впорядкованості авторитарної системи соціального управління лежить «груповий інтерес несамодостатніх суб'єктів управління – носіїв часткової влади, які вступають у взаємодію один з одним заради вироблення загальної управлінської мети для реалізації свого особливого інтересу» [228, с.199]. Отже, влада в авторитарній системі соціального управління персоніфікується із владною групою – владною корпорацією. Таку владну корпорацію в загальному сенсі можна визначити як відокремлену, відносно закриту групу людей, пов'язаних між собою єдністю соціального становища, специфічними принципами і організаційними нормами, а також визначальними способами підтримки одне одного, які об'єдналися для досягнення групової мети і реалізації своїх особливих групових інтересів. В авторитарній системі управління корпоративна структура влади набуває не тільки організаційного, але й інституційного закріплення, тому Авторитарна система управління є ієрархічною організацією, що складається з трьох видів владних структур: ідеологічної, адміністративно-державної та економічної.

Отже, управлінсько-організаційні особливості авторитарної системи соціального управління представлені наступним чином: групова персоніфікованість суб'єкта управління; відносна відособленість окремих суб'єктів влади; корпоративні відносини між владною групою, як груповим суб'єктом управління і іншими членами суспільства. Тому специфіка державної служби визначається таким рисами управлінського характеру як: 1) групова керованість дій суб'єктів управління – органів влади і конкретно державних службовців; 2) групова координація діяльності державних службовців відносно групової персоніфікації владних корпорацій; 3) держава виступає як визначальний суб'єкт управління, але реалізує корпоративні

інтереси груп впливу (політичного, економічного, ідеологічного); 4) внормованість корупційних відносин і практик в систему державного управління.

Розглянемо особливості демократичного типу соціального управління і демократичного суспільства. Сучасні погляди на демократію вказують на те, що основою демократичної системи соціального управління є самоорганізаційний принцип побудови громадянського суспільства і самоврядний порядок взаємодії членів суспільства, заснований на добровільності і праві участі у процесі прийняття управлінських рішень щодо виявлення, відображення, узгодження, реалізації, захисту і впливу особливих інтересів людей громадянського суспільства. М.Туленков наголошує, що самоврядний порядок демократичної системи соціального управління характеризується поліцентричністю взаємодії людей і «створює в демократичній системі управління особливий тип соціальної залежності – суспільну залежність та об'єктивує суб'єктивні індивідуальні й групові інтереси людей, що забезпечує стає функціонування даної системи» [228, с.323]. Поліцентризм виступає як загальна система правил взаємодії індивідів в соціальній системі, в основі якої лежать процеси співробітництва, конкуренції і конфлікту, механізмом вирішення якого є механізм усвідомлення власних інтересів у співвідношенні до суспільних.

Провідним принципом організації демократичної системи управління виступає принцип влади, який в сучасних демократичних суспільствах представлений як поділ на законодавчу, виконавчу і судову владу і, відповідно, до їх владних повноважень інститутів державного управління, до яких власне відносять державну службу. До того ж демократична система управління передбачає децентралізований характер системи державного управління, що виявляється у поділу влади між центральними, регіональними і місцевими суб'єктами державного управління. Таким чином, поліцентричність державної системи соціального управління відображається у формуванні держави як соціально-політичної системи, що має багато центрів

влади, які виступають як противага монополізації суспільної влади і представляють інтереси громадянського суспільства, народу в загалі. Дійсно, сучасні теорії демократії визначають її виключно як відкритий спосіб прийняття рішень через представницькі органи влади, тобто коли цей процес здійснюється за участю народу. З цього приводу особливого значення набула теорія партисипаторної демократії. Сучасний дискурс виразно показує, (про що слушно зазначив Савенко В.В.), що тривалий період розвитку людства так і не призвів до остаточного вирішення питання адекватного співвідношення людини та держави. Результатом тривалої еволюції філософської, політичної та правової думки стали теоретико-прикладні підходи до тлумачення партисипативної демократії. Отже, демократичний устрій передбачає волевиявлення більшості і їх участь в прийнятті державних і управлінських рішень.

Таким чином, особливостями демократичної системи соціального управління і державної служби як апарату реалізації її функцій є: 1) децентралізація і впорядкованість влади на основі принципу поділу влади; 2) великий вплив на систему управління громадянського суспільства, що зумовлює участь в прийнятті управлінських рішень і їх контролю в різних секторах суспільства; 3) суспільна залежність і відкритість державного управління визначає державну службу як публічну.

В якості провідної риси демократичного типу соціального управління можна визначити розвиненість громадянського суспільства і ступінь його взаємодії із державою, що формує і відтворює специфіку державної служби в певних соціально-політичних системах і можливості виділення моделей державної служби. Так, О.Онуфрієнко в якості критерія класифікації моделей державної служби в різних типах соціального управління виділив саме форму взаємодії держави і громадянського суспільства, що здійснюється через процеси дивергенції і конвергенції в інституційному, ціннісно-нормативному і інструментально-процесуальному вимірах [141, с.157]. Виходячи з цього автор виділив три основні моделі державної служби як елемента системи

соціального управління (тоталітарного, авторитарного, демократичного і перехідного типів) [141, с.157-159]:

1) конвергентна модель державної служби (демократична система управління) передбачає: покладення деяких управлінських функцій на громадянське суспільство як інституційного «джерела» державної служби; орієнтація державної служби на забезпечення прав і свобод громадян; доступність, прозорість і підзвітність громадянському суспільству;

2) дивергентна модель державної служби, що формується на основі процесів віддалення між органами державного управління і громадянським суспільством і притаманна тоталітарному і авторитарному типу соціального управління: закритий характер державної служби; спрямованість переважно на підтримку лідерів держави і панівної політичної сили; засилля бюрократичної системи у прийнятті управлінських рішень і взаємодії із громадянами; відсутність співпраці між державною службою і громадянським суспільством;

3) гібридна модель державної служби притаманна перехідним суспільствам (як перехід від авторитарної системи соціального управління до демократичної, як квазіліберальний тип системи соціального управління за М.Туленковим), що, на нашу думку, відтворюється в Україні, трансформація якої спрямована на модернізацію і демократизацію державного управління і державної служби.

Отже, державна служба є невід'ємним елементом соціального управління і інституціональною основою державного управління як система органів державної влади. Виступаючи як інститут реалізації функцій держави, сучасна державна служба представляє собою соціально-державний механізм формування і відтворення демократичної системи соціального управління як залучення до прийняття управлінських рішень як політичних та економічних еліт, так і громадянського суспільства. Сучасна система демократичного управління втілюється в такій теоретичній категорії і реальному соціально-політичному утворенні як соціальна держава, що знаходить своє нормативно-

правове і конституційне закріплення в більшості розвинених демократичних країнах.

Соціальну державу розглядають і як форму конституційного устрою, і як тип організації суспільно-державного життя, і як державу, що виконує соціальну функцію, і як характеристику правової держави. Так, І.Яковюк соціальну державу розглядає як державу соціально-демократичної орієнтації, що на законодавчому рівні закріплено як конституційні принципи демократії, права і соціальності держави [256]. Г. Браун і М. Ніхаус визначають сучасну демократичну, соціальну державу як політичну організацію суспільства, де існування громадян є централізовано регульованим й упорядкованим піклуванням про них у всіх життєвих ситуаціях з боку держави, яка виступає як первинна суспільна реальність сучасної демократії й обслуговується перетвореною економічним лібералізмом господарською системою, побудованою на принципах соціальної справедливості [247]. О. Скрипнюк, визначає соціальну державу як «структурний результат діалектичної взаємодії правової держави, ринкової економіки та демократичної влади» [203, с.42].

Отже, соціальна держава є правовою державою з демократичною системою управління і розвиненим громадянським суспільством, що виступає ціннісно-ідеологічною основою державної служби як реалізації функцій соціальної держави, спираючись на конституційно закріплені положення про демократичний устрій, верховенство права і соціальну справедливість. Такі конституційні принципи соціальної держави втілені в законодавстві про державну службу, зокрема в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII (зі змінами), що «визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях» [60].

На рис. 1.1.1 представлено особливості і основні характерні ознаки державної служби в тоталітарному, авторитарному і демократичному типах соціального управління.



Рис. 1.1.1 Особливості і основні характерні ознаки державної служби в тоталітарному, авторитарному і демократичному типах соціального управління

Джерело: авторська розробка

Відповідно до Закону України «Про державну службу», державна служба розглядається як різновид публічної професійної діяльності, що

здійснюється на засадах політичної нейтральності та спрямована на практичну реалізацію завдань і функцій держави. Така діяльність охоплює, зокрема, аналітичне забезпечення формування державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях, підготовку пропозицій щодо її розвитку, розроблення та експертизу програмних і стратегічних документів, проєктів нормативно-правових актів і міжнародних договорів [60].

Крім того, державна служба передбачає забезпечення впровадження державної політики, виконання загальнодержавних і регіональних програм, реалізацію законів та підзаконних актів, надання доступних і якісних адміністративних послуг, здійснення функцій державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства, управління державними фінансовими ресурсами та майном, контроль за їх ефективним використанням, управління персоналом державних органів, а також виконання інших повноважень, визначених чинним законодавством.

Отже, законодавчо визначене поняття державної служби передбачає її розуміння як професійної діяльності державних службовців із виконання функцій держави як демократичної, правової і соціально орієнтованої. Проте, державна служба як наукова категорія в сфері державного управління визначається не тільки в діяльнісно-функціональному аспекті, але й має інші контекстуальні значення, такі як: соціальний характер державної служби, інституційна впорядкованість (як комплекс інститутів), адміністративно-правовий статус тощо.

Така багатогранність термінологічного визначення потребує аналізу інтерпретацій державної служби під кутом різних теоретико-методологічних підходів. Наприклад, Д.Ковальова, аналізуючи різні тлумачення державної служби, пропонує розглядати її в таких підходах як: 1) інституціональний підхід, за яким державна служба виступає як комплекс інститутів для реалізації функцій держави; 2) соціальний підхід, що розглядає державну службу через призму реалізації соціального розвитку держави і як сукупність

норм і правил, що регулюють соціальні відносини і взаємодії в системі держава – суспільство; 3) політичний підхід, що розглядає державну службу як діяльність державної служби в досягненні соціально-політичних цілей розвитку держави як політичного утворення; 4) правовий підхід, який відображає нормативно-правове регулювання державно-службових відносин; 5) морально-особистісний підхід, який, як вважає сама авторка, передбачає формування етичних засад функціонування державної служби і професійної діяльності державного службовця [83, с. 230-231]. Погоджуючись із міркуваннями авторки, проаналізуємо сутнісно-змістові і концептуальні ознаки державної служби в інституціональному (соціальному і правовому), діяльнісному і морально-етичному аспектах.

Найбільш розробленим підходом до наукового визначення державної служби є інституціональний підхід. Згідно даного підходу державна служба розглядається як комплекс інститутів – соціального, правового, організаційного, культурного тощо. Наприклад, С. Серьогін зазначає: «Державна служба – це політичний, організаційний, управлінський та соціальний інститут держави, який забезпечує сукупність відносин між окремими громадянами, громадянами та їх громадами, а також між країнами, що використовують джерела влади» [195, с. 64]. В свою чергу В. Бурдяк, в якості основної ознаки державної служби визначає її державну інституціональність (переважно в правовому і соціальному аспектах), яка реалізує функції влади і державне управління через професійну діяльність державних службовців, що формує усталені відносини між державою і громадянським суспільством у реалізації прав і обов'язків громадян [31, с.141]. Отже, в контексті інституціонального підходу державна служба розглядається як комплекс соціально-державних інститутів, що складається із системи регламентів діяльності державних службовців з виконання функцій соціальної, правової, демократичної держави.

Соціальний підхід до державної служби передбачає застосування для аналізу категорій соціологічної науки – «соціальна система», «соціальний

інститут», «соціальна взаємодія», «соціальна роль», «соціальний статус» тощо. Доцільність детального розгляду цих дефініцій не є необхідною, тому треба акцентувати увагу на соціальних функціях державної служби як соціального інституту. Як ми зазначали раніше державна служба є невід'ємною частиною системи соціального управління, а тому носить соціально обумовлений характер, вирішуючи соціально корисні функції держави як гаранта забезпечення соціальних потреб, прав і свобод громадян. В соціальному аспекті державна служба виконує регулятивну функцію взаємодії державної влади (як делегованої народом) і суспільства, створюючи унормований порядок взаємовідносин, поведінки людей в такому соціально-організаційному утворенні як держава, а соціальними суб'єктами управління виступають державні службовці як елементи соціальної системи, причому «становлення соціального інституту державної служби відбувається як сукупність соціальних (формальних і неформальних) правил, принципів, норм і настанов, що регулюють різноманітні сторони діяльності державних службовців й організують їх систему ролей і статусів, а також створюють соціальну систему» [83, с. 230]. З іншого боку, в соціальному плані державна служба, як вважає М.Іншин спрямована на вирішення соціальних проблем держави; виробництво державних соціальних послуг; зменшення негативних наслідків конфліктів у суспільстві [71, с. 331-334]. В.Козбаненко, визначаючи державну службу як інститут, наголошує на аспекті соціальної взаємодії суспільства та держави, державного апарату та громадських структур, державного службовця та громадянина [86, с. 65]. Отже, в соціальному аспекті державна служба спрямована: по-перше, на реалізацію функцій соціальної держави через задоволення соціальних потреб громадян і унормування і впорядкування взаємодії влади і громадянського суспільства, і, по-друге, як соціальний інститут регулювання діяльності соціальних суб'єктів управління – державних службовців, що виявляється в дотриманні принципів соціальної відповідальності.

Як правовий інститут, державна служба виступає регулятором взаємодії влади, держави, громадянського суспільства і державних службовців в законодавчій і юридичній площині. Вітчизняні науковці відзначають, що державна служба виступає як комплексний правовий інститут, що є складовою правової системи України як соціальної держави [73], а як зазначає О.Пархоменко-Куцевіл, державна служба як правовий інститут «являє собою систему правових норм, що регулюють відносини, встановлені в процесі організації державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби» [147]. Останнє визначення представляє державну службу як систему державно-службових відносин, які унормовані і регламентовані нормами права (причому різних його галузей – конституційним, адміністративним, кримінальним, фінансовим тощо); в правовому аспекті регламентовані «правовим статусом і юридичною відповідальністю державних службовців, проходженням і режимом державної служби» [23, с. 53]. Таким чином, в правовому аспекті державна служба виступає і як окремий правовий інститут, що є невід'ємною частиною правової системи України, і як система правового і юридичного регулювання професійної діяльності державного службовця, що визначає сферу юридичної відповідальності державного службовця.

Діяльнісний підхід до державної служби охоплює широкий спектр інтерпретацій сфери діяльності органів державного управління, але об'єднуючою категорією виступає професійна діяльність державного службовця. Наведемо деякі з визначень державної служби з позиції діяльнісного підходу. Так, Так, Є. Бородін визначає державну службу як «професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави» [26, с. 3]. Як професійну діяльність посадових осіб (державних службовців) в різних органах державного управління державну службу визначає Ю.Битяк [21, с. 54], а А. Бритько, застосовуючи інституціональний підхід, визначає державну службу як «державно-правовий інститут, що забезпечує професійну, публічну

та політично нейтральну діяльність державних службовців, спрямовану на виконання завдань і функцій держави» [30, с.96]. М.Цуркан звужує визначення державної служби до окремої професії, в якій представлені особи, що мають відповідну професійну освіту і підготовку [239, с. 216].

Отже, майже всі визначення державної служби з позиції діяльнісного підходу виділяють в якості системоутворюючого компонента професійну діяльність державного службовця в системі органів державного управління. Це передбачає виконання державними службовцями професійних (посадових) обов'язків і дотримання принципів державної служби, які власне створюють простір професійної відповідальності державного службовця.

Відповідно до положень Закону України «Про державну службу», функціонування державної служби в Україні ґрунтується на системі базових принципів, дотримання яких забезпечує її професійний, правовий і суспільно орієнтований характер. Ключовим серед них є принцип верховенства права, що передбачає пріоритет прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України, та визначає зміст і спрямованість службової діяльності державного службовця. Не менш важливим є принцип законності, який зобов'язує посадових осіб діяти виключно в межах наданих повноважень і у спосіб, визначений конституційно-правовими нормами [60].

Принцип професіоналізму забезпечує компетентне, об'єктивне й неупереджене виконання службових обов'язків, безперервний розвиток професійних знань і навичок, а також належний рівень володіння державною мовою та, за потреби, мовами національних меншин. Принцип патріотизму відображає орієнтацію державної служби на віддане служіння Українському народові, тоді як принцип доброчесності спрямовує діяльність державного службовця на захист публічних інтересів і недопущення переважання приватних інтересів у процесі реалізації владних повноважень.

Принцип ефективності передбачає раціональне й результативне використання фінансових, матеріальних і кадрових ресурсів для досягнення цілей державної політики. Водночас принцип рівного доступу до державної

служби гарантує відсутність дискримінаційних практик і необґрунтованих обмежень або переваг під час вступу на службу та її проходження. Політична неупередженість забезпечує незалежність службових рішень від політичних переконань і запобігає публічній демонстрації політичних уподобань під час виконання посадових обов'язків.

Важливими засадами державної служби є також принципи прозорості, що передбачає відкритість інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб у межах, визначених законодавством, і стабільності, який забезпечує безстроковість служби та інституційну незалежність державної служби від змін політичного керівництва, за винятком випадків, установлених законом [60]. Отже, державна служба, як діяльність, ґрунтується на відповідних принципах – основоположних ідеях, положеннях, настановах, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань державних органів, повноважень та обов'язків державних службовців, які працюють у системі державної служби. Дотримання принципів державної служби як основа професійної відповідальності державного службовця вимагає окремої уваги в рамках даного дослідження, на що будуть спрямовані подальші наукові пошуки.

Державна служба як соціально-правовий інститут розглядається з позиції морально-етичних принципів її функціонування у суспільстві і як ціннісно-змістовний аспект професійної діяльності державного службовця. Система морально-етичних принципів втілена в професійній етиці державного службовця, яка, до речі, відображена у законодавчо-правовому полі: зокрема в Законі України «Про Державну службу» [60]; в Законі України «Про правила етичної поведінки» [167]; в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [162], які власне регулюють етичну сторону взаємодії державного службовця як суб'єкта реалізації цілей державної служби і громадян з одного боку, і, етично-діловий аспект службових взаємовідносин в системі державного управління. Ці засади унормування поведінки дозволяють розуміти професійну етику державного

службовця як етику відповідальності, і, насамперед, морально-етичний аспект професійної відповідальності.

Таблиця 1.1.1

Узагальнення аналізу державної служби з позицій різних наукових підходів

Наукові підходи до розуміння державної служби	Зміст, ознаки і функції державної служби	Автори
Інституціональний підхід	<p>Як соціальний інститут:</p> <ul style="list-style-type: none"> • реалізація функцій соціальної держави через задоволення соціальних потреб громадян; • унормування і впорядкування взаємодії влади і громадянського суспільства; • регулювання діяльності соціальних суб'єктів управління – державних службовців, що виявляється в дотриманні принципів соціальної відповідальності 	С.Серьогін В.Бурдяк М.Іншин В.Козбаненко
	<p>Як правовий інститут:</p> <ul style="list-style-type: none"> • невід'ємна частина правової системи України; • система правового і юридичного регулювання професійної діяльності державного службовця, що визначає сферу юридичної відповідальності державного службовця 	М.Іщенко Є.Міщук В.Радько О.Пархоменко-Куцевіл Р.Біла-Тіунова В.Малиновський М.Карпа І.Сурай
Діяльнісний підхід	Системоутворюючим компонентом є професійна діяльність державного службовця в системі органів державного управління через виконання державними службовцями професійних обов'язків і дотримання принципів державної служби, які створюють простір професійної відповідальності державного службовця	Є.Бородін Ю.Битяк А.Брицько М.Цуркан
Морально-етичний підхід	Державна служба розглядається з позиції морально-етичних принципів її функціонування у суспільстві і як ціннісно-змістовний аспект професійної діяльності державного службовця	Д.Радов М.Карпа Р.Біла-Тіунова Л.Шапенко Л.Анісімова

Узагальнення аналізу державної служби з позицій інституціонального, діяльнісного і морально-етичного підходів представлено в таблиці 1.1.1

Важливим напрямом розуміння державної служби в соціальному і державному управлінні є визначення її як виду більш ширшого поняття – публічної служби (що зокрема в Законі України «Про Державну службу» визначено державну службу як публічну діяльність державних службовців).

Багато вітчизняних науковців у сфері державного управління зосереджують увагу розмежуванню понять «публічна служба» і «державна служба». Деякі притримуються погляду на публічну службу як соціально-правовий інститут управління в державних і недержавних органах влади (насамперед, в органах місцевого самоврядування), визначаючи державну службу як один з двох аспектів публічної служби: (В.Малиновський [112, с.163], В.Тимків [221]), інші розширюють трактування, додаючи інші види публічної служби – муніципальну, цивільну, спеціалізовану, військову, в політичних організаціях тощо – як інтегрований соціальний і політико-правовий інститут (М. Карпа [76]; Р. Ботвінов [29, с.42]; І. Сурай [213, с. 125]). Слід також зазначити інтерпретацію публічної служби, і державної служби як її різновиду, яка підкреслює її суспільну функцію – задоволення суспільних інтересів і потреб через систему публічного управління (О. Сушинський [174]; О. Попова [157, с. 586]; Н. Рунова [183, с. 269-273] та інші). Отже, незважаючи на деякі розходження у розмежуванні понять публічної служби і державної служби, в контексті предмета даного дослідження нашу увагу привертає той факт, що державна служба як професійна діяльність передбачає публічне управління, що значно розширює концепти «державне управління» або «управління органами державної влади».

На основі вищевикладеного державну службу можна визначити як комплекс соціально-державних, соціально-правових, морально-етичних інститутів реалізації функцій соціальної держави, спираючись на конституційно закріплені положення про демократичний устрій, верховенство права і соціальну справедливість, через публічну, професійну, політично неупереджену діяльність державних службовців як суб'єктів публічного управління.

В Законі України «Про Державну службу» поняття «державний службовець» визначається як «громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [60]. Зазначене дає підстави виокремити ключові ознаки, притаманні державному службовцю як суб'єкту професійної діяльності. До них належать, насамперед, наявність громадянства України, обіймання посади в органі державної влади та безпосереднє виконання функцій і завдань, пов'язаних із реалізацією повноважень відповідного органу. Межі такої компетенції визначають сферу професійної відповідальності державного службовця. Водночас обов'язковою характеристикою його діяльності є дотримання принципів державної служби, що формують ціннісно-нормативні, функціонально-цільові та процедурно-діяльнісні засади професійної поведінки, а також окреслюють рівень відповідальності, покладеної на нього державою та суспільством.

Окреслені характеристики знаходять відображення у працях сучасних науковців і практиків у галузі публічного та державного управління. Зокрема, А. Таргоній акцентує увагу на правовій легітимності посади державного службовця, що забезпечується нормативним закріпленням його правового статусу, прав, обов'язків і відповідальності [217, с. 16], тоді як О. Скакун пропонує таке визначення: «Державний службовець – особа, котра обіймає посаду в державному органі та організації, здійснює в установленому законом порядку трудові функції на професійних засадах на основі трудового договору (контракту), одержує заробітну плату за рахунок коштів з державного бюджету відповідно до займаної посади і підпорядковується службовій дисципліні» [14, с. 237]. Водночас окремі дослідники, поряд із загальними характеристиками, акцентують увагу на психологічних особливостях, морально-етичних якостях та професійних компетентностях державного

службовця [21, с. 304]. Інші науковці, як важливу ознаку його професійної діяльності, виокремлюють модель службової поведінки, яка має відповідати суспільним очікуванням, формувати та підтримувати довіру громадян до інституту державної служби, а також сприяти забезпеченню і реалізації прав та свобод людини і громадянина [198, с. 204].

Таким чином, у понятті «державний службовець» поєднуються щонайменше дві взаємопов'язані групи складових. З одного боку, це характеристики, що визначають правовий статус і службове становище особи, а з іншого – особливості та спрямованість її поведінки як у процесі виконання посадових обов'язків, так і в позаслужбовій сфері. Водночас у межах даного дослідження ключового значення набуває дотримання принципів державної служби як основи професійної діяльності та критерію відповідальності державного службовця.

Проблематика принципів державної служби традиційно перебуває в полі наукового інтересу значної кількості вітчизняних учених, зокрема В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Галая, М. Карпи, О. Лазора, О. Селецького, Л. Шестак, Н. Янюк та інших, що свідчить про її теоретичну та практичну значущість. [2; 21; 75; 104; 192], а їх нормативне закріплення представлено в Законі України «Про Державну службу» [60]. Система принципів державної служби визначає загальну спрямованість її функціонування як соціально-правового інституту. Зокрема, принципи верховенства права, законності, рівного доступу до державної служби та прозорості, що забезпечує публічність діяльності державних службовців, формують ціннісно-ідеологічні засади соціально орієнтованої держави як демократичної та правової, з розвиненим громадянським суспільством. Водночас такі принципи, як патріотизм, політична неупередженість і добросовісність, виконують регулятивну функцію, визначаючи нормативно-правові та морально-етичні орієнтири поведінки державних службовців.

Окреме місце у цій системі посідає принцип професіоналізму, що передбачає набуття, постійний розвиток і практичне застосування професійної

компетентності державними службовцями. Поряд із загальними принципами державної служби діють також спеціальні принципи її здійснення в окремих державних органах, зумовлені їх функціональним призначенням і обсягом владних повноважень.

Як слушно зазначають О. Селецький і Л. Шестак, загальні принципи державної служби та принципи діяльності окремих державних органів мають комплементарний характер, оскільки у взаємодії спрямовані на нормативне забезпечення реалізації функцій держави щодо задоволення суспільних потреб громадян [192, с. 101]. Отже, саме принципи державної служби визначають обсяг прав, обов'язків і відповідальності державного службовця, формуючи його соціальний і професійний статус. В контексті даного дослідження визначення професійної відповідальності державного службовця неможливе без розгляду соціального статусу державного службовця і його складових. Соціальний статус у соціології розглядається як показник положення індивіда чи соціальної групи в соціальній структурі та загалом у соціальній системі суспільства. У низці досліджень у якості базової одиниці аналізу соціальної системи, її структури та функцій виокремлюють статусно-рольовий комплекс, який виступає структурним компонентом соціальної системи.

З цього випливає, що соціальний статус державного службовця визначається його позицією в ієрархічній структурі інституту державної служби, службово-професійними функціями в конкретному органі державної влади, а також правовим закріпленням цих функцій у стандартах посад державної служби, які формують коло компетенцій і рівень відповідальності.

Деякі науковці розглядають соціальний статус державного службовця не лише через його атрибутивний зміст, а й через функціонально-рольовий аспект діяльності. Так, С. Серьогін та І. Хожило виділяють наступні функціональні складові соціального статусу державного службовця:

- службово-організаційні функції, що реалізуються через виконання посадових інструкцій (формальний статус);

- службово-регуляторні функції, які проявляються через права, обов'язки та відповідальність державного службовця;
- кар'єрно-розвивальна функція, що передбачає можливості професійного зростання та просування на державній службі;
- професійно-орієнтуюча функція, спрямована на формування та розвиток професійної компетентності [197, с. 167].

На нашу думку, аналіз соціального статусу державного службовця має враховувати як атрибутивні, так і функціональні аспекти, що дозволяє розглядати професійну відповідальність службовця в контексті складових його соціального статусу. До таких складових можна віднести: адміністративно-правовий статус, професійно-компетентнісний статус та морально-етичний статус.

У науці державного управління соціальний статус державного службовця найчастіше розкривається через призму права, зокрема адміністративного права [48]. В центрі уваги при цьому знаходиться адміністративно-правовий статус, який визначає права, обов'язки, межі компетенції та відповідальність службовця. Вдалим прикладом такого підходу є визначення Л. Білої-Тіунової, яка трактує адміністративно-правовий статус державного службовця у двох вимірах:

- у широкому розумінні – як систему прав, обов'язків, кар'єрного просування, обмежень, соціально-правового захисту, гарантій та юридичної відповідальності;
- у вузькому – це система прав, обов'язків та юридичної відповідальності, визначених чинним законодавством і гарантованих державою» [23, с.142].

До елементів механізму реалізації юридичної відповідальності в публічному праві належать норми публічного права, публічно-правові відносини (регулятивні та охоронні), акти застосування норм публічного права [218, с. 181]. В Конституції України, Законом України «Про державну службу» [60] визначено адміністративно-правовий статус державних службовців.

Окремі аспекти діяльності державних службовців визначаються рядом нормативно-правових документів: «Про правила етичної поведінки» [167], «Про засади запобігання і протидії корупції» [161], «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади», актами Президента України, Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими актами.

У Законі України «Про державну службу» закріплено ключові положення правового статусу державного службовця [60], які визначають загальні права та обов'язки посадової особи. Водночас специфіка адміністративно-правового статусу залежить від конкретного органу державної влади, у якому обіймає посаду державний службовець. Вона регулюється відповідними законодавчими актами, принципами та функціями діяльності органу, а також посадовими інструкціями та іншими нормативними документами.

У цьому контексті доцільно розрізняти два рівні правового забезпечення: по-перше, посадові права та обов'язки, які визначають обсяг повноважень конкретної державної посади; по-друге, загальні права та обов'язки, встановлені для всіх державних службовців незалежно від категорії посади. Саме загальні права та обов'язки передбачають адміністративно-правову відповідальність та окреслюють межі компетенції службовця в межах його посадових функцій.

Як зазначає М.Карпа, саме функціональне навантаження посади державної служби визначає функціональну спрямованість професійної діяльності державного службовця, коло його повноважень і компетенцій, необхідний рівень знань, вмінь і навичок для здійснення професійної діяльності в окремому органу державної влади [75]. Закон України «Про державну службу» визначає посаду державної служби наступним чином: «визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1

цього Закону» [60]. Отже, посада державної служби характеризується такими ознаками як: виступає як одиниця організаційної структури державного органу влади; має правове закріплення у спеціальному законодавстві; має окреме функціональне владно-державне навантаження; є незалежною від державного службовця, який її виконує [23, с.113]; утримується за рахунок держави, що зумовлює розглядати посаду державної служби в структурному, правовому і функціональному аспектах.

Узагальнюючи попередній аналіз, можна виділити ключові особливості адміністративно-правового статусу державного службовця:

- система прав і обов'язків, закріплена законодавчо у Законі України «Про державну службу», що визначає правову основу діяльності службовця [60];
- залежність специфіки статусу від органу державної влади, у якому державний службовець обіймає посаду, що обумовлює конкретні функції та повноваження;
- посада державної служби як ключовий елемент, що визначає правовий і структурно-функціональний зміст адміністративно-правового статусу;
- передбачення юридичної відповідальності, яка охоплює адміністративну, дисциплінарну, службову та кримінальну відповідальність у межах здійснення службових повноважень.

Із адміністративно-правовим статусом державного службовця тісно пов'язане поняття «професійна компетентність». Відповідно до Закону України «Про державну службу», професійна компетентність визначається як «здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, проявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, а також для навчання, професійного та особистісного розвитку» [60].

У цьому контексті доцільно виділити окремо професійно-компетентнісний статус державного службовця. Він ґрунтується на обов'язку державного службовця «постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності» [60]. Реалізація цього статусу передбачає безперервний професійний розвиток, підвищення кваліфікації та формування високого рівня професійної майстерності, що забезпечує ефективність виконання службових обов'язків і професіоналізацію службовця, яку В.Луговий визначає наступним чином: «реалізація принципу професіоналізму і компетентності на державній службі забезпечується системою професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Задля посилення дієздатності держави, створення ефективної системи державного управління необхідною є всебічна та глибока професіоналізація державного управління» [110, с.19].

Принцип професіоналізації державної служби передбачає кар'єрний розвиток та підвищення професійно-компетентнісного статусу державного службовця через систему підготовки, перепідготовки, навчання та підвищення кваліфікації у закладах вищої освіти України. Характерними ознаками професійно-компетентнісного статусу як складової соціального статусу державного службовця є:

- відповідність посадових функцій знанням, умінням та навичкам державного службовця, необхідним для ефективного виконання посадових обов'язків;
- обов'язок постійної професіоналізації через навчання, підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації відповідно до державних освітніх стандартів для забезпечення професійного та кар'єрного зростання і належного виконання завдань державної служби;
- відповідальність за власний професійний розвиток, що передбачає свідоме набуття та вдосконалення професійної компетентності.

Морально-етичний статус виступає ще однією ключовою складовою соціального статусу державного службовця, тісно пов'язаною з його правовим положенням і професійною компетентністю. Він формується під впливом суспільних очікувань щодо поведінки службовця як представника інтересів громадян у системі державного управління. Морально-етичний статус включає дотримання правил і Кодексу поведінки державного службовця, що зумовлено самою суттю державної служби – служінням народу та інтересам суспільства.

Професійна етика державного службовця є практичним втіленням морально-етичного статусу та визначається як система професійно-моральних цінностей, норм і принципів, що регулюють державно-службові відносини, забезпечують довіру громадськості до державних органів та підвищують легітимність державної влади в цілому. Правила професійної етики державних службовців визначаються, Законом України «Про державну службу» [60] і «Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування» [162]. Ці Правила узагальнюють стандарти етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців на основі законодавчо закріплених обов'язків, що входять до структури адміністративно-правового статусу.

Стандарти етичної поведінки охоплюють такі сфери діяльності державного службовця:

- поведінка у взаємодії з громадянами під час надання державних послуг;
- дотримання принципів державної служби та виконання професійних обов'язків;
- внутрішньо-службові взаємовідносини;
- політична неупередженість;
- обіг і захист конфіденційної та службової інформації;
- антикорупційна поведінка;

- урегулювання конфліктів інтересів у професійній діяльності.

Визнаним показником рівня морально-етичного статусу державного службовця у наукових дослідженнях є доброчесність, яка відображає здатність службовця діяти відповідно до встановлених норм і принципів, захищати публічні інтереси та підтримувати довіру суспільства до інституту державної служби. яка задекларована як принцип державної служби – «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [60].

У сучасній науці державного управління поняття «доброчесність» має численні тлумачення, проте можна виділити два основних підходи до його розуміння.

Перший аспект пов'язаний із антикорупційною свідомістю та поведінкою державних службовців. У цьому контексті доброчесність визначається як нормативно закріплена вимога до спрямованості діяльності службовця на захист суспільних інтересів та потреб, із одночасним утриманням від використання службового становища для задоволення власних приватних інтересів. Порухення цього принципу тягне за собою юридичну відповідальність, особливо у випадках корупційних дій та практик.

Дотримання доброчесності в цьому аспекті регулюється антикорупційним законодавством України, зокрема Законом України «Про запобігання корупції», який встановлює вимоги до поведінки державних службовців, механізми запобігання конфліктам інтересів та заходи відповідальності за їх порушення [161].

Другий аспект стверджує, що доброчесність підкреслює морально-етичний статус державного службовця. Наприклад, С.Гули наголошує: «Доброчесність – це необхідна морально-етична складова частина діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго ставлення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні державними

ресурсами» [45]. Н. Корчак та О. Пархоменко-Куцевіл вважають, що доброчесність виступає як морально-етична складова професійної діяльності державного службовця. До її змісту вони включають межі відповідальності та вимоги гідної поведінки під час виконання службових обов'язків, а також здатність самокритично, раціонально та відповідально оцінювати результати власної діяльності на посаді відповідно до загальних принципів державної служби [94, с. 81]. Цей підхід відображається у понятті морально-етичної відповідальності державного службовця [150].

Таким чином, можна виокремити основні характеристики морально-етичного статусу державного службовця:

- дотримання правил і Кодексу етичної поведінки, закріплених у нормативно-правовому полі;

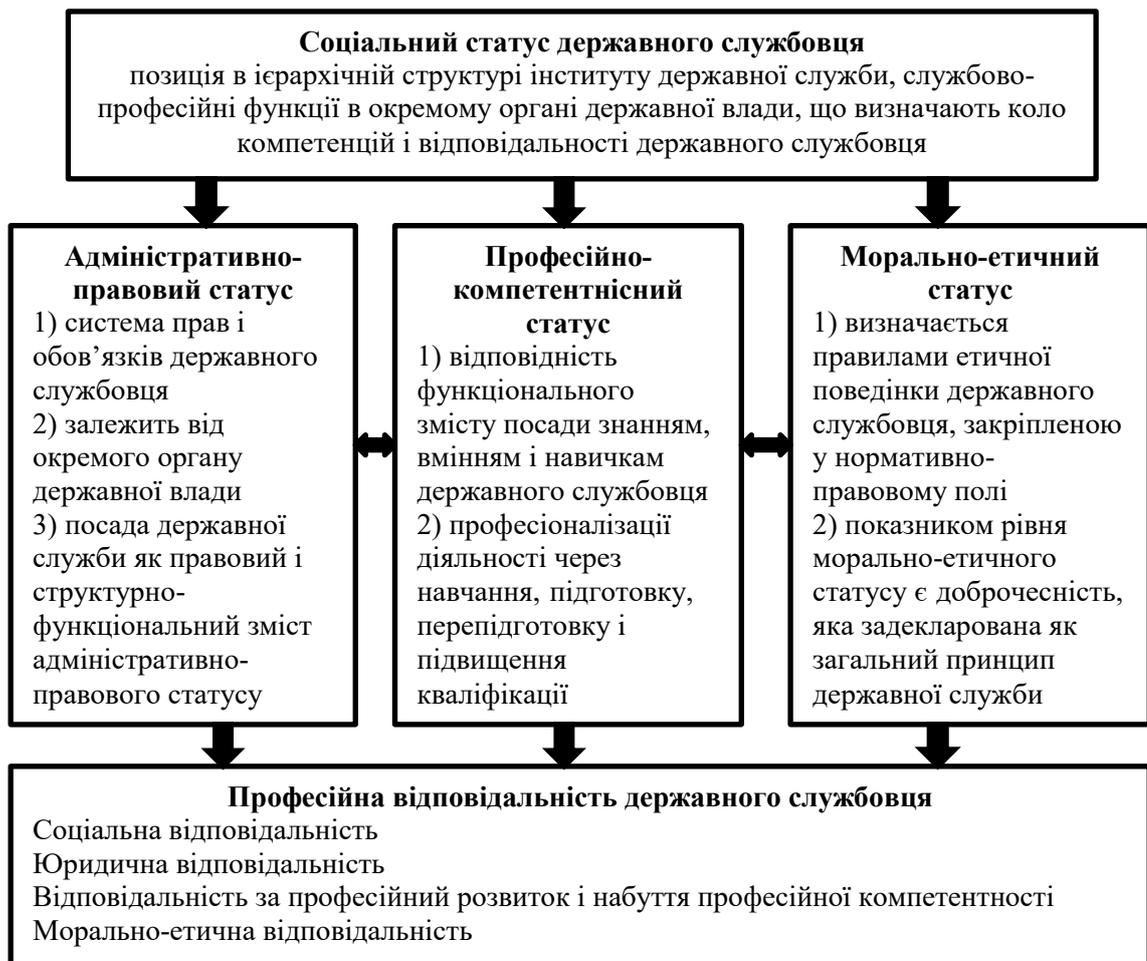


Рис. 1.1.2. Складові соціального статусу державного службовця

Джерело: розроблено автором

- добросесність як показник морально-етичного статусу, яка визначена як загальний принцип державної служби;
- морально-етична відповідальність, що передбачає свідоме виконання службових обов'язків з урахуванням етичних та правових норм.

Слід зауважити, що всі складові соціального статусу державного службовця взаємопов'язані та взаємообумовлені, що дозволяє розглядати соціальний, професійно-компетентнісний, адміністративно-правовий та морально-етичний статуси як єдину цілісну систему, що формує поняття «державний службовець» як суб'єкта соціально-державного управління. (рис. 1.1.2).

Отже, можна навести авторське визначення поняття «державний службовець»: це громадянин України, який обіймає посаду в органі державної влади та наділений адміністративно-правовим, професійно-компетентнісним і морально-етичним статусом. Він діє як представник соціальної держави та в інтересах суспільства, має права та обов'язки, дотримання яких становить основу його професійної відповідальності — як юридичної, так і морально-етичної. Професійна діяльність державного службовця спрямована на підтримку та розвиток демократичного типу соціального управління.

1.2 Професійна відповідальність державного службовця: концептуальний і структурно-функціональний аспекти

Стрімкі соціальні зміни, глобальні тенденції розвитку суспільних відносин, інформатизація і діджиталізація суспільства і держави як рушійна технологія формування нового типу цивілізації – інформаційного суспільства сприяють переформатуванню уявлень про державу як соціальне, політичне і економічне утворення, спрямоване на захист і реалізацію інтересів суспільства і громадян, створенню нової парадигми державного управління як прозорості,

публічної сфери взаємодії влади і громадянського суспільства. Такі перетворення відбуваються і в системі державної служби (що мають місце не тільки в країнах демократичного транзиту, але й в розвинених економіках і демократіях), яка потребує суттєвої професіоналізації через виклики сьогодення. Державний службовець як суб'єкт реалізації функцій і завдань державної служби виступає не тільки як носій вагомого соціального статусу, але й відповідальності, яка має як особистісний вимір, так і професійний, тим паче, що професійна діяльність державного службовця здійснюється насамперед у площині «людина-людина», а в ширшому розумінні – «людина-державна-суспільство», виступаючи ланкою посередництва між суспільством і державною владою.

Отже, діяльність державного службовця вимагає постійної професіоналізації (що виступає як один із принципів державної служби, закріплений в Законі України «Про державну службу» [60]). В самому процесі професіоналізації державної служби і державного службовця науковці виокремлюють три складові [196, с. 138]: по-перше, розвиток і удосконалення державної служби як професії і професійної діяльності; по-друге, розвиток державного службовця як фахівця з високим рівнем професійної компетентності; по-третє, професіоналізація державних службовців як специфічної соціально-професійної групи, наділеної особливим соціальним статусом, який передбачає високий рівень відповідальності – особистісної, соціальної і професійної. А як зазначає Т.Алексєєва, ефективність здійснення професійної діяльності, виконання професійних і службових функцій і обов'язків залежить від розвиненості такої складової професійної компетентності як відповідальність [3, с. 66]. Отже, формування професійної відповідальності державного службовця є запорукою професіоналізації державної служби в загалі і оптимізації взаємодії держави і суспільства в соціальному управлінні і демократизації суспільного-політичного життя.

Для концептуалізації поняття «професійна відповідальність державного службовця» і виділення її структурних складових, розглянемо сучасні

інтерпретації категорій «відповідальність» в філософських, соціальних і психологічних науках.

Категорія відповідальності увійшло в систему наук про людину і суспільства ще з античних часів, тому розуміння її сутнісного значення набуло у філософії. Так, у філософському енциклопедичному словнику відповідальність тлумачиться у системі «людина-суспільство», а саме як ступінь відповідності поведінки і дій індивіда прийнятним у суспільстві соціальним нормам, цінностям, правовим регламентам і законам, моральним і етичним вимогам, що регулюють спільне співіснування людей [234, с. 87], а в соціологічній енциклопедії ще більше підкреслюється соціальний аспект відповідальності [207, с.64]. З цього боку відповідальність виступає як суспільний механізм регулювання взаємодії людей, функцією якого є створення умов для усталеного спільного життя.

З іншого боку, у філософії досить гостро стоїть проблема відповідальності в контексті свободи вибору. Зокрема, ця проблема знаходить своє відображення у соціально-релігійній та екзистенціальній філософських концепціях. Так, О.Дубініна, аналізуючи проблему співвідношення відповідальності і свободи вибору, влучно наводить вислів М.Бердяєва з цього приводу: «Свобода людини як суб'єкта полягає в тому, щоб стати особистістю, припинити жити відповідно до зовнішніх принципів і вийти за межі себе, щоб вибирати себе, бути самим собою і нести відповідальність за свій вибір перед самим собою» [70, с.114]. Григор'єва Я.Г. також зауважує, що відповідальність і свобода прийняття рішень формують єдиний спосіб життєдіяльності індивіда, а формою активності, яка веде до свободи та визначає її, є вчинок. Фундаментальною сутністю вчинку є те, що він знаходиться поза причинно-наслідкових зв'язків. Це повністю корелює з філософсько-соціологічним трактуванням відповідальності як категорії, що відображає об'єктивну й історично зумовлену природу взаємин між індивідом, спільнотою та державою, ґрунтуючись на усвідомленому виконанні ними взаємних вимог і очікувань [44, с.131]. Отже, об'єктивною основою

відповідальності людини перед суспільством і перед самою собою є реальний, сутнісний зв'язок між особистістю та соціумом, який завжди має суперечливий характер. У суспільстві існує система соціальних норм, проте водночас зберігається свобода вибору, що передбачає як можливість їх дотримання, так і порушення. У ситуаціях, де відсутній вибір, відповідальність також є неможливою. Таким чином, у філософському аспекті категорія відповідальності представлена: по-перше, як усвідомлення індивідом наслідків свободи вибору в діях, вчинках і прийнятті рішень – відповідальність і свобода вибору як цілісний акт буттєвого самоствердження; по-друге, як усвідомлене прийняття (або порушення) суспільних вимог, норм і цінностей; по-третє, відповідальність відображає взаємовідносини між особистістю, соціальною групою (спільною) і суспільством, що виявляються як зразки і моделі відповідальної соціальної поведінки і взаємодії.

Із філософськими інтерпретаціями відповідальності соціологічний підхід вкладає в це поняття суто соціально значущий сенс. Не зосереджуючи увагу на різноманітних підходах до розуміння відповідальності як властивості соціального суб'єкта, виділимо декілька аспектів. Перший аспект розуміння відповідальності виходить із соціально-філософської інтерпретації відповідності поведінки індивіда вимогам соціальної групи чи суспільства взагалі у вигляді дотримання соціальних цінностей, норм і правил соціальної взаємодії, прийняття яких формує внутрішній план відповідальності – особистісну відповідальність. На думку Є.Мануйлова, відповідальність, виступаючи як соціальне явище, переходить у внутрішню структуру індивіда завдяки усвідомленню ним суспільних цінностей і норм, власної соціальної ролі в життєдіяльності соціуму, і, як наслідок формуванню «готовності відповідати за свої вчинки та соціально значущу діяльність» [116, с.13]. Другий аспект відповідальності пов'язаний із соціальними практиками індивіда як усвідомлений вибір моделі поведінки і наслідків такої поведінки, якщо соціальні дії входять у протиріччя із соціально прийнятними нормами, цінностями і правилами (ризик отримати і прийняти соціальні санкції). Ці два

аспекти відображають два часових модули відповідальності: ретроспективну відповідальність як відповідальність за вже скоєне порушення норм соціального, морального правового характеру, і перспективна відповідальність, що і представляє собою усвідомлений вибір поведінки і діяльності індивіда. Поняття ретроспективної і перспективної відповідальності отримує поширення в юридичній теорії і практиці [55].

В психологічній науці відповідальність переважно тлумачиться як властивість, якість особистості. Серед багатьох напрямків психологічного підходу в зарубіжній науці найбільш важливими в контексті даного дослідження є гуманістичний підхід, в якому відповідальність розглядається як ключова якість особистості і смислове новоутворення морального розвитку особистості, і когнітивний підхід, в якому відповідальність розуміється в контексті її атрибуції і локусу контролю.

В гуманістичній психології (А.Маслоу, К.Роджерс, Ф.Перлз, В.Франкл, Р.Мей) відповідальність визначається як риса сформованої, автентичної і ідеальної особистості, що відповідальна за свій вибір і самоактуалізацію, за усвідомлення і реалізацію власних потреб, за те, ким вона є, за пошук і реалізацію власного сенсу [188, с.44-45]. В теоріях морального розвитку особистості відповідальність виступає як один із аспектів формування морально зрілої людини (Ж.Піаже, Л.Колберг, К.Хелкам, Х.Хекхаузен), причому відповідальність як сформована морально-психологічна якість виступає як регулятор соціальної поведінки – як відповідальність, заснована на принципах моралі [188, с.45-47].

В когнітивному підході відповідальність розглядається з позиції двох концепцій на основі узагальнення експериментальних даних і результатів досліджень. Перша концепція розглядає відповідальність з точки зору атрибутивних тенденцій, основна ідея якої полягає в тому, що усвідомлення відповідальності залежить від атрибуції успіху і невдачі [188, с.47-48]. Другий напрямок представлений концепцією локусу контролю Дж.Роттера [278, с.320], який виділив екстернальний локус контролю особистості, коли

відповідальність приписується зовнішнім факторам – фізичним, соціальним, політичним тощо, та інтернальний локус контролю – взяття індивідом відповідальності за події власного життя, критично і раціонально оцінюючи свій особистісний потенціал.

У вітчизняній психологічній науці існує багато напрямків дослідження відповідальності в різних контекстах її прояву, тому наведемо деякі визначення, що узагальнюють багато дефініцій відповідальності як якості і властивості особистості. Так, М.Савчин трактує відповідальність як смислове утворення і принцип саморегуляції особистості, який реалізується в різних вимірах життя і в різних життєвих ситуаціях: 1) система «Я-інші»; 2) життєвиявлення та самоствердження Я (праця, пізнання, матеріальне життя); 3) відповідальність за інших людей і за групи (діти, родичі, сім'я тощо); 4) відповідальність за функціонування, становлення та саморозвиток Я [185, с. 106]. В.Тернопільська визначає відповідальність як «одну із генералізуючих якостей, як результат інтеграції всіх психічних функцій особистості та суб'єктивного сприйняття нею навколишньої дійсності, емоційного ставлення до обов'язку; як моральну рису людини, як мету виховання та як якість, яка концентрує в собі усвідомлений особистістю обов'язок» [220, с.48]. В цілому, в психологічній науці відповідальність інтерпретують по-різному: як особистісну рису характеру, притаманну людині властивість особистості, поведінковий прояв особистості, соціальну якість, ставлення, екзистенціальну даність, самоактуалізовану особистість, детермінанту внутрішньої саморегуляції тощо, але об'єднуючим показником є розуміння відповідальності як внутрішньо особистісного феномену.

Отже, в науковому дискурсі відповідальність інтерпретується як: 1) усвідомлення індивідом наслідків свободи вибору в діях, вчинках і прийнятті рішень; 2) відповідність поведінки індивіда соціальним нормам, цінностям і суспільним зразкам взаємодії та соціальних практик; 3) готовність відповідати за власні вчинки і діяльність в регламентований суспільством спосіб (соціальні, правові, моральні, матеріальні санкції); 4) як психологічну якість і

властивість особистості, що детермінована моральним розвитком індивіда і регулює соціальну поведінку як внутрішньо особистісний принцип саморегуляції і самоконтролю.

Відповідальність як психологічна властивість особистості є основою здійснення професійної діяльності і державних службовців, а соціальний аспект відповідальності особливо значимий в реалізації функцій і завдань державної служби. Поєднання цих аспектів відповідальності (психологічного і соціального) створюють вимір відповідальної поведінки державного службовця як здатності дотримуватися принципів державної служби і посадових обов'язків, усвідомлювати наслідки власної діяльності (чи бездіяльності), так і відповідати соціальним і моральним вимогам, нормам і цінностям суспільства, в інтересах якого він здійснює таку професійну діяльність.

Відповідальність державного службовця відповідно його соціального статусу не можна цілісно уявити без соціальної і громадянської відповідальності, які відображають сенс професійної діяльності державного службовця як суб'єкта, який виступає як представник державної влади, так і інтересів суспільства.

Соціальна відповідальність державного службовця відображає соціальну сутність державної служби і загально значимої функції державного службовця як служіння народу, суспільству. Різні тлумачення соціальної відповідальності підтверджують цю тезу. Так, А. Андрющенко зазначає, що «соціальну відповідальність особистості можна тлумачити як системну соціальну якість, у якій віддзеркалюється і реалізується рівень її соціальності, тобто глибина і повнота зв'язків особистості із соціумом, міра прийняття соціально-значущих потреб суспільства як особисто цінних, розуміння особистої відповідальності за соціальні наслідки своєї діяльності» [8]. За визначенням М.Савчина, соціальна відповідальність відображає тип соціальної поведінки індивіда, що детермінована конкретними соціальними умовами і спрямована на виконання обов'язків, завдань, в тому числі в

професійній діяльності [187, с.32]. Левченко О. окреслює це поняття в бізнес-контексті [108]. А. Колот, О. Грішнова, О. Герасименко підкреслюють саме соціальний аспект поведінки особистості – як свідоме виконання суб'єктами громадянського суспільства своїх обов'язків перед співгромадянами і державою [206, с. 20]. У співавторстві з іншими науковцями вони розглядають засади соціальної відповідальності людини як відображення її органічного зв'язку із суспільством і природою, поєднання в ній біологічної, соціальної і духовної основ. [205]. Отже, соціальну відповідальність державного службовця можна представити як на особистісному, так і соціальному рівні, сутність якої полягає у реалізації завдань і функцій державної служби відповідно прийнятих у суспільстві соціальних норм і цінностей, спрямованих на суспільну користь і захист інтересів громадян.

Якщо соціальна відповідальність державного службовця відображає широкий аспект соціальної діяльності державного службовця і функціонування державної служби, то громадянська відповідальність звужує його до відповідальності перед громадянами держави, дотримання громадянських цінностей і чеснот. Проблема громадянської відповідальності державного службовця майже не розкрита в науковому масиві з публічного (державного) управління. Тут слід згадати деякі наукові доробки В.Скорікова, який визначав громадянську відповідальність державного службовця як відображення усіх відносин в громадянському суспільстві, яка містить такі складові як приналежність до держави, громадянства, політичної нації; здатність до соціального діалогу між державою і громадянським суспільством; усвідомлення власної громадянської позиції; дотримання прав і свобод громадян у здійсненні професійної діяльності [204, с. 149]. У Законі України «Про державну службу» [60] громадянська відповідальність державного службовця закріплена як у принципах державної служби, так і в обов'язках службовця. Зокрема, принцип патріотизму передбачає відданість та вірне служіння Українському народові. До обов'язків державного службовця належить: не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

поважати державні символи України; використовувати державну мову під час виконання посадових обов'язків; не допускати дискримінації державної мови та протидіяти спробам її обмеження або знецінення.

Таким чином, громадянська відповідальність державного службовця охоплює як етичні, так і правові вимоги, спрямовані на забезпечення дотримання конституційних норм, захист державних інтересів і підтримку демократичних принципів функціонування державної служби.[60]. Найбільше громадянська відповідальність державного службовця відображена в такому понятті як громадянська ідентичність, в якій В.Арбеніна виділяє: усвідомленість індивідом приналежності до держави, громадянин якої він є; приналежність до спільноти співгромадян; ціннісне ставлення до атрибутів і символів держави [34, с. 49].

Отже, відповідальність державного службовця можна визначити як психологічну якість і здатність дотримуватися ціннісних принципів державної служби і посадових обов'язків, відповідати соціальним і моральним вимогам, нормам і цінностям суспільства, спрямованих на суспільну користь і захист інтересів громадян (соціальна відповідальність), усвідомлювати і розвивати свою громадянську позицію і ідентичність (громадянська відповідальність).

Категорія професійної відповідальності відображає як ознаки загальної морально-психологічної відповідальності особистості, так відповідальності в здійсненні професійної діяльності відповідно професійних завдань і обов'язків. Тому, в загальному сенсі професійна відповідальність пов'язана із суб'єктом професійної діяльності і представляє собою таку якість і властивість особистості, яка відбиває ставлення суб'єкта діяльності до процесу і результату своєї праці на основі вимог і правил [223, с. 395]. Н.Шевченко визначає професійну відповідальність «як форму відповідальності особистості, психологічну характеристику особистості фахівця, яка відображає ставлення суб'єкта до змісту і результатів професійної діяльності, сприяє усвідомленому і якісному виконанню ним професійних обов'язків, а також готовності відповідати за свої професійні дії перед собою, колегами,

колективом і суспільством» [248, с. 40]. Отже, професійна відповідальність переважно розглядається і як категорія професійної діяльності, і як психологічна властивість особистості [88] (тут професійна відповідальність ототожнюється із відповідальністю як рисою особистості).

Як професійна категорія професійна відповідальність відображає рівень усвідомленості виконання індивідом професійних обов'язків і дотримання норм і правил соціальної поведінки в процесі здійснення професійної діяльності [172], а отже, як зазначає О.Лазорко, професійна відповідальність проявляється у правовому, соціальному і морально-етичному аспектах, що забезпечує ефективність професійної діяльності. З іншого боку, на думку О.Патинок, професійна відповідальність виявляється в таких аспектах як: особистісний, функціональний, предметно-орієнтувальний [149]. Але найбільш розроблена проблема професійної відповідальності у психологічній науці. В контексті даного дослідження розглянемо деякі підходи до розуміння сутнісних ознак професійної відповідальності державного службовця: 1) професійна відповідальність як смислове утворення і психологічна якість особистості; 2) професійна відповідальність як соціально-психологічний феномен; 3) професійна відповідальність як морально-вольова регуляція професійної діяльності.

Як смислове утворення професійну відповідальність досліджує Д.Леонт'єв, який зазначає, що відповідальність – це «усвідомлення індивідом власної здатності бути причиною змін в оточуючому світі і власному житті, причому мати можливість управляти такою здатністю» [108, с.15]. Професійну відповідальність розглядають і як особистісно-смісловий спосіб організації життя і здатність контролювати його. Смісловий аспект професійної відповідальності розкривається через систему психологічних якостей особистості, що характеризують індивіда як відповідальну людину. Так В.Бодров визначив смисловий зміст феномену професійної відповідальності як сукупність груп психологічних якостей (на основі результатів факторного аналізу даних дослідження особистісних якостей): перша група якостей

відображає ставлення суб'єкта професійної діяльності до праці, колективу і себе в процесі діяльності, друга група містить моральні, вольові та емоційні якості особистості [24].

Багато дослідників визначають проблему професійної відповідальності як соціально-психологічну. Одні проблему професійної відповідальності вбачали в необхідності узгодження і співвідношення суспільних та професійних цінностей і ціннісних орієнтацій індивіда, професійної ролі і прийняття соціальних ролей в інших сферах соціальної взаємодії, норм і правил професійної діяльності і морально-етичних норм, які виступають внутрішньо-особистісними детермінантами соціальної поведінки особистості. За результатами досліджень авторки професійна відповідальність особистості визначається, з одного боку, індивідуально-психологічними якостями особистості (риса характеру, емоційно-психологічні типи реагування в складних ситуаціях і ситуаціях прийняття рішень, локус контролю), з іншого – мотиваційною сферою особистості (домінуючі потреби і мотиви, система індивідуальних ціннісних уявлень, спрямованість особистості). В управлінському аспекті С.Баранова визначає професійну відповідальність як системну якість суб'єктів управління, що відображає увесь спектр взаємовідносин в колективі співробітників задля виконання професійних обов'язків і посадових вимог [18, с.61]. Отже, інтерпретація професійної відповідальності як соціально-психологічного явища відбувається як вирішення проблеми співвідношення персональної (як внутрішньо-детермінованої морально-психологічної властивості особистості) і соціальної (як відображення професійних вимог, цінностей і норм професійної соціальної групи, їхнього усвідомлення і прийняття як моделі соціальної і професійно відповідальної поведінки) відповідальності.

Професійну відповідальність як моральну якість, морально-вольову якість і як морально-етичну категорію визначають багато дослідників (Б.Братусь, А.Жулавський, В.Сафін, М.Савчин та інші). Так, М.Савчин зазначає, що оцінювати рівень морального розвитку особистості можна за

ступенем сформованості внутрішньої відповідальності, яка виступає критерієм дотримання етичних вимог в професійній діяльності [185, с.99]. У своїх працях М.Садова наголошує, що Професійна відповідальність можна розглядати як ключову умову кар'єрного розвитку, що має морально-вольове значення в структурі особистості та охоплює внутрішню мотивацію до виконання, самоконтролю й регулювання власних дій у професійній діяльності і процесі кар'єрного зростанн [188; 189; 190].

Отже, в психологічній науці професійна відповідальність розглядається як системна особистісна властивість, яка об'єднує індивідуально-психологічні, емоційно-психологічні і морально-вольові якості особистості, що виступають фактором ефективної професійної діяльності, виконання професійних обов'язків і дотримання професійно-етичних цінностей і зразків поведінки в певній сфері професійної діяльності.

Виходячи з того, що державна служба виступає як специфічна професійна діяльність (особливості і ознаки якої було проаналізовано у підрозділі 1.1 цього дисертаційного дослідження), *професійну відповідальність державного службовця можна визначити як сукупність його індивідуально-психологічних, емоційно-вольових, морально-етичних якостей і здатності усвідомлено здійснювати професійну діяльність відповідно до функцій і принципів державної служби, посадових обов'язків і морально-етичних правил професійної поведінки державного службовця в системі взаємин «державна-громадянин-суспільство».*

Для визначення показників формування професійної відповідальності державного службовця необхідно виокремити і проаналізувати її структуру, яка дозволила б визначити змістовні і функціональні особливості професійної відповідальності фахівця у сфері державного управління. В науково джерельному масиві існує багато підходів до виділення структурних компонентів професійної відповідальності як особистісно-психологічної якості, але в контексті предмета нашого дослідження зупинимося на найбільш відомих концептуальних напрямках, серед яких трикомпонентна структура

професійної відповідальності, факторна структура професійної відповідальності, функціональна структура професійної відповідальності.

Найбільш поширеним підходом в психологічній науці є трикомпонентна структура професійної відповідальності, яка бере свій початок із визначення соціальної установки, що запропонував сучасний американський соціолог Г.Саммерс, зазначаючи, що соціальна установка – це стійка система поглядів та уявлень, що готує індивіда до певних дій і може бути виражена у формі відрефлексованих суджень [7], структура якої включає три компоненти – когнітивний, емоційний і поведінковий. До цього додамо, що система установок формується під впливом соціальних цінностей, що домінують у суспільстві чи певній соціальній групі, до якої належить індивід, на чому наголошували У.Томас і Ф.Знанецький, що, як ми довели раніше, відповідає соціальній відповідальності державних службовців.

Серед науковців, що виділяють в структурі професійної відповідальності когнітивний, емоційний і поведінковий компоненти, слід відзначити таких як: Л.Дементій, В.Савчин, М.Садова, В.Сафін, О.Спіркін, Н.Шевченко. Так, структура професійної відповідальності включає мотиваційно-афективний, інтелектуально-когнітивний і діяльнісно-поведінковий компоненти [188; 189]. М.Савчин, виділяючи такі психологічні компоненти як афективно-мотиваційний, інтелектуальний і діяльнісно-поведінковий, причому головну роль у детермінації відповідальної поведінки особистості, на думку автора, відіграє афективно-емоційний компонент як система мотивів щодо реалізації практичних дій і емоційних переживань щодо їхніх наслідків [185, с.201]. Структуру професійної відповідальності можна розглядати як цілісну систему, що включає когнітивний, мотиваційний та поведінковий компоненти, виділяючи при цьому зовнішню сторону відповідальності (суб'єкт, об'єкт та інстанція відповідальності) та внутрішню сторону (усвідомлення соціальних норм і цінностей, мотивацію до відповідальної поведінки та розуміння наслідків власних дій).

Психологічний зміст структурних компонентів професійної відповідальності розкриває Н.Шевченко [249]. Так, когнітивний компонент представлений як система знань щодо об'єктивної (зовнішньої) структури професійної відповідальності, що включає її предмет, обов'язки, норми і правила поведінки, інстанцію відповідальності, знання власних особистісних ресурсів; мотиваційно-афективний компонент відображає мотиваційний аспект діяльності індивіда та емоційні переживання щодо прийняття-неприйняття відповідальності; поведінковий компонент «виявляється у виборі та реалізації певної лінії поведінки, конкретних вчинків, що впливають з норм відповідальності» [249, с.36].

Прихильники факторного тлумачення професійної відповідальності спираються на системний підхід. Саме він дозволяє розкрити відповідальність як смислове особистісне утворення та зрозуміти специфіку психологічних механізмів її функціонування. У межах такого підходу професійна відповідальність постає як цілісна факторна структура, що включає мотиваційний, емоційний, когнітивний, динамічний, а також регуляторно-результативний компоненти, пов'язані з інтернальністю та екстернальністю. На нашу думку, факторна структура професійної відповідальності лише доповнює змістовне смислове навантаження трикомпонентного підходу і представляє собою інтерпретаційну схему аналізу результатів емпіричних досліджень.

Функціональна структура професійної відповідальності передбачає виділення об'єктивної і суб'єктивної сторони відповідальності. Так, К.Муздибаєв до об'єктивної сторони відповідальності відносить об'єктивні вимоги з боку суспільства до індивіда і соціальних груп і моральні принципи, цінності і норми, які регулюють суспільні відносини [128, с.139]. Суб'єктивна сторона відповідальності представлена суб'єктом відповідальності (індивід, соціальна група, професійна група), його індивідуально-психологічними і соціально-психологічними властивостями. В контексті функціональної структури професійної відповідальності виділяють інстанцію

відповідальності, яку називають «органом, що оцінює і контролює суб'єкта відповідальності і в разі потреби застосовує необхідні санкції [188, с.80]. Особливої уваги в підході функціональної структури професійної відповідальності приділяється часовій перспективі відповідальності (нами вже було описано ретроспективну і перспективну відповідальність), яка виступає як складова зовнішньої структури відповідальності.

Підсумовуючи аналіз підходів до виділення структури професійної відповідальності, можна зазначити наступне: по-перше, найбільш поширеним і теоретично обґрунтованим є концептуальний підхід, що виділяє трикомпонентну внутрішню детерміновану структуру – когнітивний мотиваційно-афективний і діяльнісно-поведінковий компоненти; факторна структура професійної відповідальності розширює змістовну наповненість когнітивного, мотиваційно-афективного і діяльнісно-поведінкового компонентів; по-друге, в структурі професійної відповідальності виділяють суб'єктивну сторону (як цілісна внутрішню детермінована трикомпонентна структура) і об'єктивну сторону (суб'єкт, об'єкт, інстанція і часова перспектива відповідальності).

Отже, внутрішню детерміновану структуру професійної відповідальності державного службовця представляє собою цілісну, взаємозалежну систему компонент:

– на когнітивному рівні: усвідомлення і розуміння принципів і функцій державної служби, правового статусу і посадових обов'язків державного службовця, морально-етичних норм і зразків доброчесної поведінки державного службовця, власної суспільно-державної ролі і громадянської позиції;

– на мотиваційно-афективному рівні: стійке прагнення ефективно здійснювати професійну діяльність державного службовця відповідно вимог суспільства і держави; адекватне емоційне переживання прийняття і передбачення наслідків власних дій (або бездіяльності) в межах посадової компетенції; критичний аналіз діяльності; мотивація професійного розвитку;

– на діяльнісно-поведінковому рівні: реалізація моделей і зразків соціально відповідальної поведінки і професійної діяльності, що впливають з соціальних, правових і морально-етичних норм відповідальності державного службовця.

Зовнішньо детермінована структура професійної діяльності державного службовця розглядається в контексті ключових складових його соціального статусу – адміністративно-правового, морально-етичного та професійно-компетентнісного. Тому в об'єктивному (зовнішньо детермінованому) аспекті структуру професійної відповідальності будемо розглядати як цілісну, в основі якої лежить соціальний статус державного службовця, систему складових професійної відповідальності: професійно-правову відповідальність, професійно-етичну відповідальність і професійно-компетентнісну відповідальність, причому кожна складова містить і власну внутрішню структуру (когнітивний, мотиваційно-афективний і діяльнісно-поведінковий компоненти).

Професійно-правова відповідальність державного службовця розкривається через його адміністративно-правовий статус як систему прав і обов'язків державного службовця. Об'єктивованою категорією, що відображає професійно-правову відповідальність є юридична відповідальність державного службовця.

В правовій науці поняття юридичної відповідальності має досить чіткі визначення, тому лише наведемо деякі дефініції, які б пояснювали сутність професійно-правової відповідальності державного службовця. Так, С.Алексєєв визначає юридичну відповідальність як обов'язок особи нести покарання за правопорушення з боку державних органів [2, с.266]. Основою юридичної відповідальності є примус з боку держави, який виражається в настанні негативних наслідків особистого і майнового характеру. До загальних ознак юридичної відповідальності В.Скоріков відносить: в основі лежать норми права; проспективно (позитивно) і ретроспективно (негативно) орієнтована; є наслідком і результатом правопорушення; законодавчо

закріплена як система правопорушень і санкцій; має застосування в різних галузях законодавства [204, с.146].

Н.Долгіх надає, на нашу думку, найбільш вдале визначення юридичної відповідальності державного службовця – «це юридичний обов'язок державного службовця дотримуватися і виконувати в процесі своєї службової діяльності покладені на нього посадові обов'язки, або зазнати несприятливі наслідки особистого, матеріального або організаційного характеру, внаслідок невиконання або неналежного виконання ним покладених на нього посадових обов'язків, які знайшли вираз в формі правопорушення» [56, с.103].

Таким чином, юридична відповідальність державного службовця є ключовим елементом його адміністративно-правового статусу, оскільки безпосередньо впливає на порядок проходження державної служби, визначає механізми стимулювання та встановлює обмеження у професійній діяльності.

Чинне законодавство України передбачає такі види юридичної відповідальності державних службовців: дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну. Окремо також виділяють господарсько-правову відповідальність [250].

Зокрема, розділ 8 Закону України «Про державну службу» регулює питання дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців, встановлюючи підстави та порядок їх застосування. [60]. Адміністративна і кримінальна відповідальність передбачені Законом України «Про запобігання корупції», Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України [84; 99; 144; 161; 171].

Найпоширенішим видом юридичної відповідальності, який найчастіше застосовується до державних службовців, є дисциплінарна відповідальність.

У практичному посібнику для керівників служб управління персоналом «Дисциплінарна відповідальність державних службовців» наведено наступне визначення: «врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинення ними службових правопорушень і виражені в

застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень» [53, с.8].

Відповідно до Закону України «Про державну службу», підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку – протиправної, винної дії або бездіяльності, а також прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. За такі дії до державного службовця може бути застосоване дисциплінарне стягнення [60].

Отже, в ретроспективному (як наслідок порушення посадових обов'язків) аспекті дисциплінарна відповідальність державного службовця виступає як обмеження особистого, організаційного, майнового характеру за вчинення дисциплінарного проступку, передбаченого в законодавстві.

Кримінальна відповідальність державного службовця найчастіше настає як наслідок порушення принципу доброчесності (в правовому аспекті), що знаходить свій вираз в корупційних практиках в органах державної влади. Є інші причини [182]. Відмова низки країн запроваджувати норми про корпоративну кримінальну відповідальність здебільшого пояснюється тим, що такі положення не узгоджуються з базовими принципами національних правових систем [63, с. 15]. Головними нормативно-правовими актами які регулюють антикорупційну політику в органах державної влади і державній службі зокрема, є Закон України «Про запобігання корупції» [161] і Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2020–2024 роки (Антикорупційна стратегія)» [9]. Закони формулюють визначення поняття корупції, корупційних правопорушень і злочинів, правові й організаційні норми діяльності механізму запобігання корупції, суть і систему застосування превентивних антикорупційних інструментів,

партнерство з громадянським суспільством у протидії корупції, створення адміністративних і морально-етичних стандартів державної служби тощо.

Інстанціями відповідальності, що контролюють поведінку державних службовців в Україні є антикорупційні структури Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, органів прокуратури України, а також інші органи та підрозділи, які створювалися для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством. Серед спеціалізованих антикорупційних органів слід відзначити: 1) Національне антикорупційне бюро України, яке є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Національне бюро діє на підставі Закону України «Про Національне антикорупційне бюро» від 14 жовтня 2014 року [166]; 2) Національне агентство з питань запобігання корупції, статус якого визначено у Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року [161], яке який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. На додаток функціонують громадівські ради [2].

Отже, професійно-правова відповідальність – складова професійної відповідальності державного службовця, яка є елементом його адміністративно-правового статусу і відображена в юридичній відповідальності за порушення посадових обов'язків (адміністративна, дисциплінарна, матеріальна, кримінальна); структурно представлена на когнітивному (розуміння і усвідомлення прав і обов'язків державного службовця; правова освіченість), мотиваційно-афективному (прагнення дотримуватися загальних і морально-правових принципів державної служби) і діяльнісно-поведінковому (здійснення професійної діяльності відповідно моделі добродесної поведінки державного службовця) рівнях.

Професійно-етична відповідальність державного службовця розкривається через його морально-етичний-правовий статус. Поняттями, що відображають професійно-етичну відповідальність державного службовця є

морально-етична відповідальність особистості і принципи та норми професійної етики, що відображені в системі професійно-моральних цінностей, норм і принципів регулювання державно-службових відносин.

Відповідальність як морально-етичну якість розглядають багато науковців. М.Савчин вважає, що рівень моральної зрілості особистості треба оцінювати за критерієм сформованості особистісної відповідальності [185, с.99]. Так, у науковій сфері, з огляду на це, виділяють академічну відповідальність [118]. І.Тимощук зауважує, що морально-етична відповідальність представляє собою, з одного боку соціально обумовлено і ціннісно-ідеологічне поняття, а з іншого – як особистісна якість, аксіологічні і онтологічні функції якої виступають суб'єктно-екзистенційними регулянтами соціальної поведінки і взаємодії індивіда [222, с.133]. Отже, морально-етична відповідальність виступає як внутрішня властивість особистості, яка набуває смислове значення через механізм інтеріоризації моральних цінностей, норм, принципів і настанов суспільства, тому розвиток морально-етичної відповідальності представляє собою процес морального розвитку особистості і формування моральної свідомості від зовнішніх вимог суспільства до внутрішньо прийнятної системи моральних цінностей.

В професійній діяльності державних службовців моральні вимоги набувають особливого значення завдяки їхньої особливої ролі в соціально-державному управлінні, соціальними функціями якої є захист суспільних інтересів і реалізація завдань соціально орієнтованої держави, тому для державного службовця важливим є дотримання правил етичної поведінки і добросовісності (в моральному аспекті) як в службовій діяльності, так і в соціальній взаємодії поза виконання функцій представника органів державного управління.

В об'єктивованому вимірі професійна етика державного службовця в Україні задекларована в Законі України «Про державну службу» [60] і Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом НАДС від 05.08.2016 №

158 [162]. Контроль за дотриманням правил етичної поведінки державних службовців здійснюється на етапах: 1) відбору на державну службу – тут відслідковуються певні загальнолюдські моральні якості кандидата на посаду, які необхідні для належного виконання професійних обов'язків (Розділ 4 «Вступ на державну службу» ЗУ «Про Державну службу» [60]); 2) проходження професійної діяльності – оцінюється дотримання норм етики державного службовця (Розділ 5 «Службова кар'єра» ЗУ «Про Державну службу» [60]).

Інстанціями професійно-етичної відповідальності державного службовця виступають: 1) держава і державні органи влади (дисциплінарна відповідальність за порушення етичних правил поведінки); 2) суспільство (соціальний контроль і соціальні санкції з боку громадськості); 3) професійна спільнота; 4) внутрішньо-детермінована особистісна моральна відповідальність державного службовця.

Отже, професійно-етична відповідальність є складовою професійної відповідальності державного службовця, інтегрованою у його морально-етичний статус. Вона проявляється через морально-етичну та дисциплінарну відповідальність за порушення правил етичної поведінки.

Структурно професійно-етична відповідальність представлена на трьох рівнях:

- когнітивний рівень – характеризується рівнем сформованості моральної свідомості особистості, розумінням і усвідомленням правил етичної поведінки державного службовця;
- мотиваційно-афективний рівень – визначається прагненням дотримуватися загальних норм, принципів та стандартів професійної етики та здатністю приймати їх на особистісному рівні;
- діяльнісно-поведінковий рівень – проявляється через виконання професійної діяльності відповідно до моделі добросовісної та етичної поведінки державного службовця.

Професійно-компетентнісна відповідальність державного службовця розкривається через його професійно-компетентнісний статус. Поняттями, що відображають професійно-компетентнісну відповідальність державного службовця є «професійна компетентність» і «професійний розвиток».

Новий словник української мови подає термін «компетентність» так: «Компетентний – який має досягти знання в якій-небудь галузі; який з чим-небудь добре обізнаний, тямущий; який ґрунтується на знанні; кваліфікований; який має певні повноваження; повноправний, повновладний» [134, с.874].

Згідно з визначенням Міжнародного департаменту стандартів для навчання, досягнення та освіти (*International Board of Standards for Training, Performans and Instruction*), поняття компетентності визначається як спроможність кваліфіковано здійснювати діяльність, виконувати завдання або роботу. При цьому поняття компетентності містить набір знань, навичок та відносин, що дають змогу особистості ефективно здійснювати діяльність або виконувати певні функції, спрямовані на набуття певних стандартів у галузі професії або виду діяльності [156, с.20].

Зарубіжні дослідження визначають поняття «компетентність» (Cl.Beelische, M.Linard, B.Rey, L.Turkal, M.Joras і ін.) здебільшого як здібність чи готовність мобілізувати усі особистісні ресурси, необхідні для виконання завдання на високому рівні відповідно до умов, ситуації і цілей діяльності, [37, с.31–32]. Компетентність часто розуміється як особистісна якість, що формується, є інтелектуально і особистісно обумовленою соціально-професійною характеристикою людини, ґрунтується на знаннях. Отже, поняття «компетентність» визначає здатність особистості ефективно здійснювати складні поліфункціональні, поліпредметні і соціокультурно орієнтовані види діяльності, основними характеристиками якої є: багатофункціональність, універсальність, надпредметність, об'ємність, інтелектуальна насиченість, дієвість, соціальність, духовність.

Враховуючи наведені визначення і термін «професійна компетентність», зазначений в Законі України «Про Державну службу» [60] під професійною компетентністю державного службовця слід розуміти здатність державного службовця в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички як сукупність інтелектуальних, психологічних, моральних і соціальних ресурсів. Професійна компетентність враховується як при прийнятті на державну службу (Розділ 4 «Вступ на державну службу» ЗУ «Про Державну службу» [60]), так і в процесі службового просування і кар'єрного зростання (Розділ 5 «Службова кар'єра» ЗУ «Про Державну службу» [60]).

Відповідальне ставлення до виконання своїх професійних обов'язків і професійної діяльності передбачає постійний професійний розвиток, професіоналізацію державного службовця.

Професіоналізм державних службовців визначають як «здатність знаходити, враховуючи умови і реальні можливості, найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених завдань у межах наданих повноважень, використовувати фахові технології, що застосовуються в демократичних суспільствах, мати постійну мотивацію до роботи та задоволення від неї, досягати високих результатів у процесі виконання своїх функціональних обов'язків, дотримуватись відповідних етичних норм, мати і усвідомлювати перспективу свого майбутнього професіонального розвитку та прагнути до нього» [10].



Рис. 1.2.1. Структура професійної відповідальності державного службовця

Джерело: авторська розробка

Професійний розвиток державного службовця, його професіоналізація передбачає стійку мотивацію до отримання професійних знань, вмінь та навичок в системі професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців у сфері публічного і державного управління, що формує високий рівень професійно-компетентної відповідальності державного службовця.

Отже, професійно-компетентна відповідальність – складова професійної відповідальності державного службовця, яка є елементом його професійно-компетентного статусу і відображена в набутті професійної компетентності і в процесі безперервного професійного розвитку і професіоналізації; структурно представлена на когнітивному (рівень професійних знань, вмінь та навичок в межах визначених за посадою повноважень), мотиваційно-афективному (стійка мотивація до отримання професійних знань, вмінь та навичок в системі професійної підготовки) і діяльнісно-поведінковому (професійне навчання в системі вищої освіти з напрямку публічного і державного управління) рівнях.

Підсумовуючи результати концептуального і структурно-функціонального аналізу поняття «професійна відповідальність державного службовця», внутрішньо і зовнішньо детерміновану структуру професійної відповідальності державного службовця можна представити наступним чином (рис. 1.2.1)

1.3 Євроінтеграційні орієнтири формування професійної відповідальності державного службовця в Україні

23 червня 2022 року Україна набула статусу кандидата в члени Європейського Союзу, що вимагає від держави і українського суспільства акцентувати зусилля на реформуванні і модернізації ключових сфер державного управління, адаптації національного законодавства до європейських стандартів, реалізації цілей Сталого розвитку. Поряд з цим Україна перебуває у стані війни з Росією, на східно-південних територіях відбуваються бойові дії, а деокуповані території потребують відновлення системи державного управління і відповідального реагування на виклики складної соціально-економічної ситуації. Це, з одного боку ускладнює процес модернізації і реформування державної служби до європейських моделей урядування, а з іншого – сприяє формуванню нового, антикризового, професійного управління процесами відновлення і розвитку системи публічного і державного управління на засадах Європейського адміністративного простору, який розглядається як система взаємодії публічних адміністрацій країн-членів ЄС: по-перше, забезпечення уніфікованого підходу до захисту прав фізичних і юридичних осіб на всій території ЄС, по-друге – зосередження на ефективності, якості і доступності державних і адміністративних послуг.

В контексті даного дослідження євроінтеграційні орієнтири формування професійної відповідальності державного службовця будемо розглядати в напрямках формування професійно-правової, професійно-етичної і професійно-компетентної відповідальності.

Головним євроінтеграційним орієнтиром формування професійно-правової відповідальності державного службовця, як зазначають багато науковців у сфері публічного і державного управління, є створення моделі ефективною і професійною державною служби в Україні з урахуванням кращого європейського досвіду, що сприятиме унормуванню і регламентації

адміністративно-правового статусу державного службовця, що в свою чергу дозволить конкретизувати основні положення його професійно-правової відповідальності.

Прийнятий Закон України «Про державну службу» дозволив суттєво удосконалити нормативно-правові питання щодо статусу державного службовця, окресливши зокрема: питання щодо класифікації посад державної служби, умови вступу і відбору на державну службу, створено нові підходи до оплати праці державних службовців, врегульовано питання політичного впливу на діяльність державного службовця через впровадження принципу політичної неупередженості, конкретизовано поняття і механізми дисциплінарної відповідальності державного службовця [60]. Однак існують проблемні питання в створенні нової моделі доброчесної державної служби в Україні, це: 1) професіоналізація державної служби через організацію професійного навчання і підготовки державних службовців, що підвищить професійно-компетентнісний статус і відповідальність; 2) формування системи мотиваційного стимулювання державних службовців; 3) посилення контролюючих функцій громадськості, що в свою чергу посилить професійно-правову відповідальність державного службовця як в зовнішньо детермінованому вимірі (через вплив юридичних і суспільних інстанцій відповідальності), так і у внутрішньо детермінованому вимірі як високого рівня сформованості відповідального ставлення і поведінки у здійсненні професійної діяльності; 4) належне законодавче визначення юридичної відповідальності державних службовців та її видів, що як вважає Н.Долгіх, є «вирішальним кроком до підвищення ефективності державної служби в інтересах громадянського суспільства та зміцнення держави, підвищення довіри громадян до органів державної влади, підвищення якості державних послуг, які надаються громадянам та раціональне використання державних ресурсів» [56, с.103].

Для виокремлення пріоритетних напрямків модернізації державної служби в Україні проаналізуємо провідні європейські моделі організації

діяльності державних службовців і специфіку нормативно-правового регулювання державної служби у країнах ЄС.

В Європейському Союзі основними моделями державної служби виступають кар'єрна, посадова і змішана моделі. Більшість країн традиційно впровадили кар'єрну модель – Франція, Німеччина, Іспанія, Румунія, Словаччина; посадова модель діє у Швеції, Нідерландах і Естонії; змішана – Італія, Велика Британія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Угорщина [65, с.27-28]. В науковій літературі кар'єрну модель називають «закритою» завдяки ускладненню або унеможливленню переміщення державного службовця між державним і приватним сектором, а посадову – «відкритою», де цих заборон не існують, або вони не так жорстко регламентовані. Звичайно, що в чистому вигляді жодна з моделей не існує, зазвичай в кожній країні присутні елементи обох моделей, що пов'язано із уніфікацією стандартів державної служби ЄС як політико-економічного і адміністративного утворення.

Кар'єрна модель державної служби базується на таких принципах організації діяльності публічної адміністрації і проходження державної служби [65; 78; 92; 170]: 1) робота в державній службі впродовж життя із поступового просування державного службовця по кар'єрних сходах в певній сфері посад; 2) законодавчо визначена система стабільної оплати праці, що виступає як матеріальне мотивуюче стимулювання до відповідального ставлення до здійснення професійних обов'язків; 3) наявність спеціальних вимог щодо освіти, необхідної для найму та кар'єри і регламентований процес вступу на державну службу (іспит, тестування, співбесіда, випробувальний термін тощо); 4) нормативно закріплений кодекс поведінки державних службовців, їх прав та обов'язків (як правило у вигляді загального статуту як сукупність норм конституційного, нормативного і юридичного порядку), що регламентує їх адміністративно-правовий статус; 5) формування професійної відповідальності через матеріальні, кар'єрні механізми і механізми соціального престижу та іміджу державної служби і державного службовця.

Найбільш ефективно кар'єрна модель державної служби реалізована у Франції і Німеччині.

Модель державної служби у Франції вважається найбільш стабільною і організованою у Європі. Виступаючи як еталон кар'єрної моделі ця система є дуже закритою, жорстко регламентованою і ієрархічною. Як зазначають вітчизняні дослідники французька модель державної служби характеризується наступними особливостями [191, с.76]: 1) ієрархічно і компетентісно організована система проходження державної служби, починаючи з нижчої посади в певній сфері адміністрування; 2) високий рівень централізації державної служби, що відбивається у жорсткому контролі за діяльністю державних службовців з боку центральних органів державної влади; 3) конкурсна система відбору кадрів для державної служби, що передбачає письмові іспити, усну співбесіду і випробувальний термін у якості стажера (від 6 місяців до 2 років); 4) розвинена система гарантій правової та соціальної захищеності службовця. В загалі, як зазначають дослідники (В.Бакуменко, І.Бондар, В.Горник, В.Шпачук), проходження державної служби у Франції спрямоване на формування професійної відповідальності, добросовісної поведінки і висококваліфікованого виконання професійних обов'язків державним службовцем, що гарантує йому стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово збільшується і забезпечує високий престиж у суспільстві [17, с.24].

Державна служба у Німеччині також належить до кар'єрної моделі, але має свої специфічні особливості, серед яких Ю.Кізілов виділяє наступні: 1) чітка організація системи державної служби з нормативно встановленою компетенцією кожного рівня управління і регламентом посадових обов'язків; 2) проходження державної служби впродовж всього життя (принцип «довічного призначення»); 3) багаторівнева система відбору до державної служби; 4) високий соціальний статус і престиж державного службовця в суспільстві, що відповідає нормативно закріпленим правилам професійної етики; 5) система гарантій правової та соціальної захищеності службовця; 6)

високий рівень професійної відповідальності під час кар'єрного зростання гарантує особливий правовий статус і матеріальне забезпечення державного службовця [78, с.61].

Суттєвою відмінністю німецької моделі державної служби є система підготовки державних службовців та організації кадрового відбору (так званий «поетапний відбір»), що включає професійне теоретичне навчання, стажування в органах управління та державних іспитів. Саме специфіка підготовки і відбору на державну службу впливає на отримання правового статусу державного службовця у Німеччині і формує його професійно-правову відповідальність.

Державні службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків: 1) підготовча служба, що починається після першого державного іспиту і передбачає теоретичну і практичну підготовку на посадах, що відповідають напрямку освіти службовця (2-3 роки), причому правова захищеність мінімальна і характеризується високим рівнем дисциплінарної відповідальності. Після успішного проходження підготовчої служби державний службовець складає другий державний іспит («кар'єрний іспит») і може бути призначений на посаду нижчого рівня – початок випробувальної служби; 2) випробувальна служба (1-2 роки) характеризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин; 3) за умови успішного проходження випробувальної служби службовець вважається призначеним пожиттєво. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та є правилом перебування в публічно-правових відносинах [170].

Посадова модель державної служби ґрунтується на основі короткострокових потреб публічних адміністрацій у персоналі відповідного професійного профілю, а отже, характерними ознаками посадової моделі є: 1) набір проводиться на конкретну посаду в державному

органі на основі укладення трудового договору чи контракту; 2) робота на державний орган прирівнюється до праці за будь-якою іншою професією і не передбачає законодавчо унормованої системи кар'єрного зростання; 3) відсутність обмежень у переміщенні на посадах у державному і приватному секторах. Посадова модель найбільш повно представлена в публічній службі Нідерландів, де професійний статус державного службовця визначається класифікацією окремих посад за шкалою посадового окладу, а його зростання на пряму залежить від високого рівня професійної компетентності і відповідальності посадової особи [170].

Змішана модель державної служби набула значного поширення у Центрально-Східній Європі, особливо в країн постсоціалістичного табору. Характерними ознаками змішаної моделі є: 1) поряд із кадровою системою є система посад із власною організацією кар'єрного зростання і вступу до державної служби; 2) контрактна (договірна) форма правовідносин між службовцем і державним або муніципальним органом (при цьому такі наймані службовці не мають статусу державного службовця); 3) адміністративно-правовий статус державного службовця знаходиться у сфері публічного права. Цікавим прикладом змішаної моделі державної служби є досвід Великої Британії і Литви.

Сучасна система державної служби у Великій Британії була створена на основі менеджеральної моделі державної служби, основним принципом якої стала ідея інкорпорації у систему державного управління методи управління і керівництва в бізнесі (в основу покладено американську модель адміністративно-державного управління) [191, с.450-451]. Результатом реформування системи державного управління стало розділення урядових органів на центри формування політики (зосереджені переважно в апараті міністерств) і виконавчі агенції – кванго (*Quango – Quasi Non-governmental Organizations*) – організації чи корпорації, що співпрацюють з міністерствами на основі договорів [78, с.62]. Таким чином, статус державного службовця зберігається лише в апараті міністерств, а службовці виконавчих агенцій

працюють за контрактом. Такі перетворення створили адаптивну до сучасних викликів систему державного управління на основі професіоналізації державної служби і державних службовців, традиційний для Великої Британії статус добročесності яких закріплений у Кодексі цивільної служби (*Civil Service Code*), відповідно до якого серед основних цінностей (*core values*) службовців визначено сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість та Кодексу менеджменту в цивільній службі (*Civil Service Management Code, CSMC*), в якому закріплено правила та інструкції міністерств і відомств щодо умов служби державних функціонерів [191, с.453-455].

Для подальшого процесу модернізації національної моделі державної служби важливим є досвід Литви (тим паче, що Литва – колишня республіка СРСР), яка в Законі Литовської Республіки «Про державну службу» визначила п'ять типів державних службовців, що відображають змішану модель державної служби (особливо у вступі і проходженні державної служби): 1) державні службовці кар'єри, правовий статус яких полягає у необмеженості терміну проходження служби і регламентації кар'єрного просування; 2) статутні державні службовці, служба яких регламентується затвердженим законом статутом або Законом про дипломатичну службу; 3) державні службовці політичної (особистої) довіри, які приймає на посаду окремий політик чи політична сила; 4) керівники установ – державні службовці, прийняті в конкурсному порядку або на підставі політичної (особистої) довіри для здійснення керівництва державною інституцією чи установою або інституцією чи установою самоврядування; 5) замінні державні службовці – державні службовці, які замінюють державного службовця кар'єри або державного службовця політичної (особистої) довіри, які тимчасово не можуть виконувати обов'язки [28; 165]. Таким чином, в системі державної служби Литви поєднані кар'єрна модель проходження державної служби і посадова модель державної служби за контрактом (договором).

Отже, аналіз основних європейських моделей державної служби свідчить про формування змішаного типу державної і публічної служби, поряд

із кар'єрною системою політично неупереджених державних службовців (що закріплено і в Законі України «Про державну службу»), існують службовці, які представляють певні центри прийняття політичних рішень, і службовці, що працюють за контрактною системою. На процеси реформування національних систем державного управління впливають і євроінтеграційні вектори розвитку державної служби, особливо для країн-кандидатів на членство у ЄС, що відображено у вимогах європеїзації національних систем державної служби і узгодження національного законодавства про державну службу із провідними положеннями законодавства ЄС. А.Чаркіна виокремила основні аспекти державної служби, які зазнають впливу процесу європеїзації і євроінтеграції: «1) узгодження права ЄС на національному рівні: національні плани, програми мають бути затвердженими відповідно до нормативної бази ЄС; 2) узгодження інституційної побудови державної служби з потребами і вимогами ЄС; 3) забезпечення на національному рівні міждержавної мобільності: визнання дипломів, професійного досвіду, отриманих в інших країнах, узгодження пенсійних систем, налагодження технічних засобів комунікації; 4) забезпечення професійної підготовки кадрів: надання знань у сфері права, структури, правил і процедур ЄС, посилення вимог до державних службовців» [242, с.117].

Щодо нормативно-законодавчого регулювання державної служби в ЄС, то воно має два рівня: наднаціональний – акти інституцій та установ ЄС, які регулюють питання державної служби всередині власної інституції і визначають правовий статус державного службовця інституцій ЄС, і національний рівень – внутрішнє законодавство країн-членів ЄС, яке визначає правовий статус державного службовця відповідно національної системи влади і державного управління. Серед основних нормативних актів ЄС у сфері державної служби можна виділити наступні: 1) Біла книга з адміністративної реформи, в якій закладені основні принципи публічного адміністрування – якість, ефективність і прозорість послуг, підзвітність і відповідальність за вчинені службовцем дії [22]; 2) Кодекс належної адміністративної поведінки,

в якому регламентовані стандарти належної, відповідальної та етичної поведінки осіб, які перебувають на державній службі [280]; 3) Етичний кодекс [262]. Зазначені нормативні акти ЄС не мають обов'язковості їх виконання і дотримання, але на їх основі здійснюється реформування і адаптація національних законодавств до вимог ЄС, модернізація національних систем державної служби і формування стандартів професійної (і правової зокрема) відповідальності державного службовця.

Формування професійно-етичної відповідальності державного службовця в Україні є нагальною проблемою професіоналізації державної служби і дотримання правил доброчесної, етичної поведінки державних службовців. В Україні правила етичної поведінки знайшли своє законодавче закріплення і відображення в базових для державних службовців нормативно-правових актах: Закон України «Про державну службу» [60], Закон України «Про запобігання корупції» [161], Наказ Національного агентства з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [162] тощо. Однак, багато науковців і результати практичної реалізації положень цих нормативно-правових актів щодо правил і стандартів етичної поведінки державного службовця вказують на те, що визначені положення представлені в загальному вигляді, не конкретизуючи їх зміст, що створює умови для двозначного трактування, хоча як свідчить світовий досвід правила етичної поведінки фактично є одним із засобів запобігання корупції, недопущення якої значно піднімає рівень поваги до органів державної влади і їх представників, а також покращує імідж державних службовців, тому врахування досвіду регламентації і формування етичної поведінки державних службовців країн-членів ЄС є провідним орієнтиром євроінтеграції України.

У країнах Європейського Союзу стандарти поведінки державних службовців містяться у спеціальних актах, які отримали загальну назву – Кодекси поведінки державних службовців. Залежно від країни, ці кодекси

можуть мати різні назви (наприклад «Етичний кодекс», «Правила етичної поведінки» «Стандарти поведінки державних службовців» тощо).

Серед основних цілей прийняття кодексу етичної поведінки державних службовців незалежно від країни-члена ЄС визначають: «1) характеризувати етичний клімат, що переважає у державній службі; 2) сформулювати, яких норм етичної поведінки чекають від державних службовців; 3) роз'яснити громадськості, якої поведінки слід чекати від державних службовців та як треба поводити себе у відносинах із ними» [159].

Прийняттю національних кодексів етичної поведінки державних службовців сприяла поява низки міжнародних документів, що регулюють етико-правові відносини державних службовців. Так, Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 №R (2000) 10) [274] посприяв не лише прийняттю національних кодексів, а й створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо. Головні вимоги Кодексу – перевірка чесності кандидата на державну службу (ст. 24), а також контроль за дотриманням етичних вимог (ст. 25, 28). На основі даного Модельного кодексу на сьогоднішній день багато країн ЄС (Велика Британія, Франція, Іспанія, Нідерланди,) вже ввели в дію Етичні кодекси державних службовців [120].

Іншим вагомим міжнародним документом, що вплинув на розробку кодексів і стандартів етичної і доброчесної поведінки є Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [281]. Конвенція ООН приймає Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996) [270], в якому визначено основні принципи етичної поведінки (ефективність, компетентність, уважність, справедливість, неупередженість) та правила доброчесної професійної діяльності (попередження конфлікту інтересів, декларування відомостей про доходи, прийняття подарунків, поводження з інформацією тощо). На основі зазначених документів було прийнято більшість кодексів

етичної поведінки країн-членів Європейського Союзу, основні положення деяких представлено в таблиці 1.3.1.

Таблиця 1.3.1

Порівняльна таблиця Кодексів етичної поведінки в деяких країнах Європи

Країна	Документ або орган, який регулює правила етичної поведінки	Основні положення
Велика Британія	Кодекс державного службовця Комітет з проблем стандартів у суспільному житті [264]	основними принципами діяльності державних службовців є: порядність, чесність, об'єктивність та неупередженість
Німеччина	Федеральний закон про державних службовців [261]	державний службовець служить народу, а не партії (ст. 60) нерозголошення конфіденційної інформації (ст.67) заборона приймати нагороди, подарунки (ст. 71)
Франція	Закон «Про етику, права та обов'язки державних службовців» [273]	запобігання конфлікту інтересів (ст. 1-5) державний службовець не може займатися іншими видами діяльності (ст. 7) положення щодо Комітету з етики державної служби (ст. 8-9)
Нідерланди	Бюро забезпечення етики та доброчесності у сфері державного управління [260]	розробка стратегій доброчесності та інструментів їх впровадження збір інформації у сфері доброчесності поширення і обмін знаннями у сфері доброчесності розробка нових підходів у сфері доброчесності
Норвегія	Етичні принципи державних службовців [268]	принцип лояльності (ст. 2) принцип відкритості (ст. 3) неупередженість (ст. 4) принцип професійної незалежності та об'єктивності (ст. 5)
Чехія	Кодекс етики посадових осіб та	законність діяльності (ст. 1)

	державних службовців [267]	при прийнятті рішень необхідно зважати на суспільні інтереси (ст. 2) рішення державних службовців повинні бути об'єктивними та неупередженими (ст. 4) поставлені завдання державні службовці повинні виконувати швидко та ефективно (ст. 5) конфлікт інтересів (ст. 6)
Литва	Етичні правила для державних службовців [282]	повага до людей та закону (ст. 2) державний службовець повинен бути справедливим (ст. 3) керуватися лише суспільними інтересами (ст. 4) не приймати подарунки чи гроші (ст. 5) бути об'єктивними, діяти неупереджено (ст. 6) бути відповідальним (ст. 7) виконувати обов'язки вчасно, професійно (ст. 9)

Джерело: [159]

Отже, євроінтеграційними орієнтирами формування професійно-етичної відповідальності державного службовця в Україні нами визначено:

– по-перше, прийняття окремого Кодексу (або Закону) етичної поведінки державних службовців з урахуванням кращих європейських практик і відповідності європейському законодавству про належну, добросовісну поведінку, який би містив розгорнуті положення і стандарти професійної етики взаємодії державного службовця в системі «держава-державний службовець-громадянське суспільство»;

– по-друге, реалізація проектів з навчання етичної поведінки і формування добросовісності спільно з міжнародними і європейськими організаціями. Наприклад, в Україні з 2017 року Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) спільно з Гаазькою академією місцевого самоврядування впроваджують проект «Сприяння добросовісності та належному врядуванню в Україні». Підсумком спільної роботи стала низка

реалізованих програм підвищення кваліфікації з питань упровадження програм доброчесності в публічному секторі («Доброчесність державних службовців», «Сприяння доброчесності та запобіганню корупції в Україні» тощо), які створюють своєрідне підґрунтя для формування професіоналізму публічного службовця в сучасному вимірі [246, с.102-103].

Формування професійної відповідальності державного службовця неможливе без професіоналізації державної служби, що передбачає професійне навчання, підготовку і підвищення кваліфікації. Слід зазначити, що євроінтеграційні процеси в Україні пов'язані із реформуванням системи державного управління, де професіоналізація державних службовців займає перше місце щодо вимог ЄС сучасного управлінського менеджменту. Саме тому важливим напрямком професіоналізації державної служби є урахування європейського досвіду. Як зазначають Л.Антонова і В.Козлова «актуальними є завдання з врегулювання системи безперервної підготовки, перепідготовки висококваліфікованих спеціалістів на всіх щаблях органів публічного управління, запровадження сучасних програм навчання та короткострокових тренінгів для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування» [10].

Розглянемо досвід деяких країн-членів Європейського Союзу у сфері професіоналізації державної служби. Так, професійній підготовці державних службовців приділено особливої уваги у Франції, починаючи із вступу на державну службу – на посади приймаються лише особи, які мають спеціальну освіту за напрямком «адміністративна освіта». Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у Франції включає декілька рівнів [201]: 1) підготовка у вищих навчальних закладах (в країні освіти з адміністративного управління надають понад 200 навчальних закладів); 2) підготовка і перепідготовка кадрів у спеціалізованих інститутах і закладах (наприклад, Паризький інститут політичних досліджень); 3) підготовка без відриву від виробництва; 4) підготовка шляхом стажування; 5) безперервна підготовка. В цілому, система підготовки державних службовців

у Франції носить централізований характер, а отримання відповідної освіти сприяє формуванню професійно-компетентнісного статусу і престижу посади державного службовця.

Система професійної підготовки державних службовців у Німеччині відбувається в два етапи: 1) базова (початкова) підготовка, яка триває 2 роки і орієнтована на формування професійної компетентності державних службовців нижчих ланок управління; 2) профільна освіта (2-3 роки) орієнтована на підготовку фахівців федерального і муніципального рівнів (наприклад, Федеральна вища школа державного і муніципального управління, Федеральна Академія Державного Управління при Міністерстві внутрішніх справ Німеччини).

Сучасна система підготовки кадрів державної служби у Німеччині виділяється централізованістю і безперервністю навчання. Базова підготовка, профільна освіта, курси перепідготовки і підвищення кваліфікації – все ці етапи підготовки кадрів пов'язані в єдину систему кар'єрного і професійного зростання [42]. Специфіка підготовки та перепідготовки працівників державного і муніципального управління в Німеччині визначається особливим статусом чиновника і умовами його просування по службі. Німецький державний службовець володіє довічним статусом і є представником особливого стану, для якого характерний престиж в суспільстві.

Державна служба у країнах Центральної та Східної Європи володіє чітко визначеним статусом зайнятості, який, як правило, закріплено законодавчо відповідно до таких характеристик: державні службовці призначаються на посади рішенням державної установи (органу влади) відповідно до закону «Про державну службу»; просування по службі можливе шляхом зайняття більш високої посади або присвоєння більш високого рангу (групи, категорії); оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця здійснюється при проведенні конкурсного відбору на вакантну посаду та протягом його професійної діяльності; навчання здійснюється у формі

підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації відповідними навчальними закладами.

Отже, євроінтеграційним орієнтиром формування професійної відповідальності державного службовця в Україні є професіоналізація державної служби за такими напрямками: 1) визначення та розвиток професійних якостей державних службовців у відповідності до європейських стандартів державної служби; 2) поступове поновлення кадрового складу державними службовцями, які мають професійну освіту в галузі державного управління; 3) розробку та запровадження системи фахової підготовки державних службовців на основі сучасних вимог ЄС щодо професіоналізму на публічній службі.

Висновки до першого розділу

Аналіз теоретичних засад формування професійної відповідальності державного службовця дозволив сформулювати наступні висновки.

1. Концептуалізація поняття «державна служба» здійснена в таких напрямках: по-перше, визначено особливості державної служби в тоталітарному, авторитарному і демократичному типах соціального управління, що дозволило виокремити особливості розвитку державної служби в контексті формування соціально-орієнтовної держави, основою якої є верховенство права, демократичний устрій, соціальна справедливість і розвинене громадянське суспільство; по-друге, проаналізовано сутнісно-змістові і концептуальні ознаки державної служби в інституціональному (соціальному і правовому), діяльнісному і морально-етичному аспектах. Результати аналізу дозволили визначити державну службу як комплекс соціально-державних, соціально-правових, морально-етичних інститутів реалізації функцій соціальної держави, спираючись на конституційно закріплені положення про демократичний устрій, верховенство права і

соціальну справедливість, через публічну, професійну, політично неупереджену діяльність державних службовців як суб'єктів публічного управління.

Для змістовної інтерпретації професійної діяльності державного службовця було застосовано статусний підхід, який передбачає виділення в якості складових соціального статусу державного службовця адміністративно-правовий, професійно-компетентнісний і морально-етичний компоненти, що дозволило визначити поняття «державний службовець» як громадянин України, який обіймає посаду в органі державної влади, наділений адміністративно-правовим, професійно-компетентнісним і морально-етичним статусом суб'єкта, який діє як представник соціальної держави і в інтересах суспільства, має права і обов'язки, дотримання яких є основою професійної відповідальності – юридичної і морально-етичної; професійна діяльність якого спрямована на підтримку і розвиток демократичного типу соціального управління.

2. Для концептуалізації поняття «професійна відповідальність державного службовця» і виділення її структурних складових, розглянуто сучасні інтерпретації категорії «відповідальність» в філософських, соціальних і психологічних науках, яка тлумачиться як: 1) усвідомлення індивідом наслідків свободи вибору в діях, вчинках і прийнятті рішень; 2) відповідність поведінки індивіда соціальним нормам, цінностям і суспільним зразкам взаємодії та соціальних практик; 3) готовність відповідати за власні вчинки і діяльність в регламентований суспільством спосіб (соціальні, правові, моральні, матеріальні санкції); 4) психологічна якість і властивість особистості, що детермінована моральним розвитком індивіда і регулює соціальну поведінку як внутрішньо особистісний принцип саморегуляції і самоконтролю. Здійснений аналіз дозволив визначити відповідальність державного службовця як психологічну якість і здатність дотримуватися ціннісних принципів державної служби і посадових обов'язків, відповідати соціальним і моральним вимогам, нормам і цінностям суспільства,

спрямованих на суспільну користь і захист інтересів громадян (соціальна відповідальність), усвідомлювати і розвивати свою громадянську позицію і ідентичність (громадянська відповідальність).

Виходячи з того, що державна служба виступає як специфічна професійна діяльність професійну відповідальність державного службовця можна визначено як сукупність індивідуально-психологічних, емоційно-вольових, морально-етичних якостей і здатності усвідомлено здійснювати професійну діяльність відповідно до функцій і принципів державної служби, посадових обов'язків і морально-етичних правил професійної поведінки державного службовця.

Обґрунтовано, що структурна будова професійної відповідальності державного службовця має два виміри: 1) внутрішньо детермінована структура професійної відповідальності державного службовця представляє собою цілісну, взаємозалежну систему когнітивних, мотиваційно-афективних і діяльнісно-поведінкових компонент; 2) зовнішньо детермінована структура професійної діяльності державного службовця розглядається в контексті складових соціального статусу державного службовця і представлена системою професійно-правової, професійно-етичної і професійно-компетентнісної відповідальності.

3. Виокремлено євроінтеграційні орієнтири формування професійної відповідальності державного службовця в Україні. Проаналізовано основні моделі державної служби в країнах-членах ЄС і Великій Британії – кар'єрна, посадова і змішана. Проведений аналіз свідчить про формування змішаного типу державної і публічної служби, поряд із кар'єрною системою політично неупереджених державних службовців (що закріплено і в Законі України «Про державну службу»), існують службовці, які представляють певні центри прийняття політичних рішень, і службовці, що працюють за контрактною системою.

Євроінтеграційними орієнтирами формування професійно-етичної відповідальності державного службовця в Україні визначено: 1) прийняття

окремого Кодексу (або Закону) етичної поведінки державних службовців з урахуванням кращих європейських практик і відповідності європейському законодавству про належну, добросовісну поведінку, який би містив розгорнуті положення і стандарти професійної етики взаємодії державного службовця в системі «держава-державний службовець-громадянське суспільство»; 2) реалізація проектів з навчання етичної поведінки і формування добросовісності спільно з міжнародними і європейськими організаціями.

Формування професійної відповідальності державного службовця неможливе без професіоналізації державної служби, що передбачає професійне навчання, підготовку і підвищення кваліфікації, а отже розробку та запровадження системи фахової підготовки державних службовців на основі сучасних вимог ЄС щодо професіоналізму на публічній службі.

РОЗДІЛ 2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

2.1 Публічне управління як сучасна концепція взаємодії державної влади і суспільства

Державна служба як соціально-правовий інститут виступає з одного боку як суб'єкт системи соціально-державного управління, а з іншого – є об'єктом управлінського впливу з боку держави і суспільства. Сучасний етап суспільного розвитку вимагає якісно нових підходів до управління державною службою і розробки моделі ефективної взаємодії державного службовця як суб'єкта управління в державній службі і громадянського суспільства в площині комунікативно-інтерактивних практик, які знаходять відтворення у відповідних концепціях соціального і державного управління. Оформлення таких концепцій обумовлено такими чинниками як: 1) процеси глобалізації, які створюють умови для трансформації сутності нації-держави і соціальної держави в бік посилення децентралізації управління (глобалізація і локалізація за Е.Гіденсом); 2) стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, що змінює форми організації державного управління, посилюючи роль надання державних послуг в цифровому форматі (е-послуги), змінюючи функції державного службовця у взаємодії між державою і суспільством; 3) посилення інституційного розвитку громадянського суспільства в демократичному світі, що впливає на формування системи державного управління на основі принципів відкритості, прозорості, підзвітності і державно-громадського партнерства в прийнятті управлінських рішень.

В сучасному науковому дискурсі представлено досить багато теоретичних конструкцій і моделей державного управління, які, на нашу

думку, кардинально не відрізняються за своїми положеннями, але які можна об'єднати в концепцію публічного управління.

В українському законодавстві термін «публічне управління» не має чіткого визначення, а терміном «державне управління» замінюють в науковій літературі англійський «*public*», хоча сучасні науковці і експерти поширюють саме поняття «публічне управління». Слід зазначити, що традиційно державне управління розуміли: як системний вплив держави (через органи державної влади і посадових осіб) на суспільні процеси, як надання державних послуг, дотримання прав і свобод громадян, реалізацію функцій держави, узгодження інтересів різних соціальних груп, взаємодію держави і суспільства тощо [12; 49; 50; 181]. Причому суб'єктами управління виступають центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Такий підхід досить довго був головним в українській науці і практиці державного управління, але процеси розвитку демократичного урядування і формування громадянського суспільства як невід'ємної частини процесу демократизації управління сприяли привнесенню в державне управління «публічний контекст». До управління державою долучається громадське управління через залучення широких верств громадян, інституцій громадянського суспільства тощо [4, с.38], а як зазначають Н.Нижник, Н.Гончарук, М.Лахижа, відбувається процес «роздержавлення управління» [173, с.12], тобто державне управління розширюється до публічної площини – можна казати про публічне управління як поєднання державного управління (органи державної влади) і громадського самоврядування (де поряд із органами місцевого самоврядування долучаються інституції громадянського суспільства і громади).

Серед наукової спільноти існує багато визначень та інтерпретацій поняття «публічне управління», тому розглянемо декілька з них, які стосуються даного дослідження.

Термін «публічне управління» вперше використовує англійський державний службовець Д.Кілінг у 1972 р.: «Публічне управління – це пошук у

найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [271, с.15]. Така форма управління з'явилася у відповідь на виклики модернізації організаційних структур та інституцій з метою підвищення їх ефективності в сфері державної політики.

Вітчизняні науковці, розглядаючи публічне управління як сучасну концепцію суспільно-державного управління, наголошують на розширенні впливу громадського управління в сфері формування і реалізації державної політики. Так, С.Чернов розглядає публічне управління як двосторонній процес – як регулюючий вплив органів державної влади на громадян з метою впорядкування їх життєдіяльності і як суспільний контроль за діяльністю органів влади [244, с.7]. Таким чином, акцентується увага на публічності і відкритості державної влади, що уможливорює залучення до державного управління громадянське суспільство.

О.Оболенський робить акцент на тому, що публічне управління спрямоване на забезпечення загального блага, цінностей, цілей, інтересів і потреб окремого громадянина, громади і суспільства в цілому, що передбачає залучення до управлінського процесу широких верств населення і самоорганізованих груп громадянського суспільства [139, с.8].

На діяльнісному і організаційному аспектах в публічного управління зосереджують свою увагу інші науковці. Наприклад, І.Петрова та О.Руда розглядають публічне управління в двох аспектах: у функціональному як діяльність органів управління (державних і недержавних суб'єктів), і в організаційному – як систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства, взаємодія яких є результатом суспільного договору між державою і суспільством – тобто наділення владних повноважень здійснюється через демократичні процедури [151, с.134]. В діялісно-організаційному аспекті є вдалим визначення Є.Болотіної: «Публічне управління (*public management*) – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових)

організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя» [25, с.98].

Завершуючи огляд деяких тлумачень поняття «публічне управління», слід відзначити більш системний підхід Л.Новак-Каляєвої, інтерпретація якої охоплює різні аспекти публічного управління [175, с.144]: 1) суб'єкти публічного управління – органи державного управління, органи місцевого самоврядування, представники приватного сектору та інститути громадянського суспільства; 2) діяльність суб'єктів публічного управління спрямована на вироблення і реалізацію управлінських рішень в сфері розвитку держави та здійснюється в законодавчо визначених межах повноважень і обов'язків; 3) публічне управління базується на основі цінностей і принципів демократії, верховенства права, соціальної справедливості, рівності і безпеки.

Отже, публічне управління виступає як сучасна концепція взаємодії держави і суспільства, тому його принципи і механізми можуть бути застосовані до державної служби і до формування професійної відповідальності державного службовця як посередника між державою і суспільством. Для виділення можливостей публічного управління в сфері державної служби слід розглянути еволюційні моделі публічного управління в сучасних демократичних суспільствах і країнах, а також функціонально-діяльнісну специфіку державної служби і державного службовця у відповідних моделях.

У західній науковій літературі виділяють три основні концептуальні моделі публічного управління, представлені як еволюція концептуальних ідей державного управління відповідно розвитку демократичного типу соціального управління і формуванню та самоорганізації громадянського суспільства: 1) модель управління М.Вебера та В.Вільсона, побудовану на принципах наукового менеджменту та бюрократичної системи управління («*Old Public Management*»); 2) модель «Нового публічного менеджменту» («*New Public*

Management»); 3) модель належного управління (урядування) («*Good Governance*»).

«*Old Public Management*» – класична (бюрократична) модель державного управління, що була започаткована теоретичними положеннями М.Вебера про «ідеальний тип раціональної форми правління на основі принципу правотворчості, що відрізняється високим рівнем прогнозованості як для політики в цілому, так і для громадян» [215, с.47]. Ця модель домінувала в західних демократичних державах до 70-х років ХХ століття, а в деяких країнах і по сей час, хоча саме ця модель стала базовою для формування більш ефективних і адаптивних викликам соціальних змін моделям, а тому її елементи присутні в сучасних концепціях публічного управління і державної служби.

Модель «*Old Public Management*» характеризується високим рівнем бюрократії, ієрархізованості і централізованості системи державного управління. Державна служба представляє собою роздутий бюрократичний апарат, чітку і ієрархізовану систему управління, а діяльність державного службовця регламентована перш за все інструкціями, наказами і формальними процедурами. Як зазначає М.Сьомич державна служба в класичній моделі представляє собою більше адміністрування і ведення ділової документації, стандартизацію поведінки і реагування в певних ситуаціях на основі формальних процедур, знеособлений характер відносин між державним службовцем і громадянином, заохочення або просування по службі виключно на основі професійної компетентності та на основі принципів службової кар'єри [215, с.47]. Звідси професійна відповідальність державного службовця в класичній моделі полягає в чіткому виконанні інструкцій і процедур, дотримання принципу відповідності вимогам ведення ділової документації.

Соціальні зміни в 70-х роках ХХ століття, трансформація ідей державного управління, поява ринкових методів управління, що зарекомендували свою ефективність у бізнесі, посилення ролі громадянського суспільства, формування суспільства споживання (що створило ідею про

громадянина як споживача державних послуг) – сприяли необхідності реформування системи публічного (державного) управління. Зокрема це торкнулося державної служби, яка в класичній бюрократичній моделі публічного управління перетворилася на неефективну, корумповану, бюрократичну і витратну систему державних органів з надання адміністративних і соціальних (державних) послуг, а державний службовець перетворився в «формально знеособленого» працівника [27], продуктивність праці і відповідальність за діяльність якого були на низькому рівні. Тому і виникла необхідність кардинального реформування моделі публічного управління на основі менеджеріального підходу. Цьому сприяла також трансформація усталеної на той час моделі держави добробуту, що потребувала великих видатків бюджету на соціальну сферу і зростання бюрократичного апарату задля виконання великої кількості соціальних функцій держави. Це призвело до переосмислення класичної моделі публічного управління і виникнення нової моделі – нового публічного управління (менеджменту) («*New Public Management*»).

Концепція нового публічного менеджменту («*New Public Management*» - «*NPM*») вперше виникла і була впроваджена в 80-90 роках ХХ століття у Великій Британії, Австралії, США, Канаді, а на сьогодні реформування державного управління і державної служби на основі принципів *NPM* [25; 102; 215].

Теоретичною основою появи моделі нового публічного менеджменту вважають ідею впровадження в державне управління стилю управління в бізнес-структурах і організаціях (який називають менеджериалізмом), а менеджеріальний підхід в державному управлінні був концептуально оформлений Д.Осборном і Т.Геблером, які у праці «Перебудова уряду» («*Reinventing Government*») здійснили аналіз традиційної бюрократичної моделі управління (класичної «*Old Public Management*») і на основі отриманих результатів визначили тенденції змін, які потрібно реалізувати в державному управлінні через запровадження ринкових механізмів управління [277], а

також К.Худом, який визначив основні принципи і системні елементи нового публічного управління [41; 96].

Узагальнення джерел щодо нового публічного менеджменту в державному управлінні дозволяє визначити основні цілі концепції *New Public Management* [41; 96; 102; 209]: оптимізація публічного управління через впровадження в діяльність державних органів управління механізмів ринкової конкуренції і корпоративного управління забезпечить прозорість, ефективність, гнучкість і мінімізацію витрат в наданні державних послуг.

Розглянемо сутнісні принципи і ознаки нового публічного менеджменту. Так, один із засновників концепції *New Public Management* К.Худ виокремив її системні елементи: «1) професійний менеджмент у державному секторі; 2) визначені системи стандартів та оцінки діяльності публічного сектору; 3) чіткий акцент на первинному контролі; 4) секторальне розділення та подрібнення державного управління відповідно до соціальних сфер та специфіки; 5) посилення конкуренції в державному секторі; 6) удосконалення практики управління приватним сектором; 7) підвищення відповідальності та економії у використанні ресурсного потенціалу» [96, с.106].

Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі Нового публічного менеджменту визначено Д.Осборном і Т.Геблером, серед яких вони виділили: розвиток конкуренції в системі надання державних послуг; посилення контролю за діяльністю державних органів управління з боку громад; децентралізація управління; впровадження ринкових механізмів; мінімізація витрат; оцінка діяльності державної служби і посадової особи не за процесом надання державних послуг, а за результативністю, включаючи економічну складову [25, с.97].

Г.Грюнінг визначає наступні характерні ознаки нового публічного менеджменту: мінімізація витрат в наданні державних послуг; приватизація як створення напіваавтономних агенцій, що надають державні послуги на контрактній основі; громадяни як споживачі державних послуг; конкуренція; звітність, оцінювання та аудит за результатами діяльності і надання установою

державних послуг; децентралізація управління; використання інформаційно-комунікаційних технологій; раціоналізація адміністративних структур; демократизація та участь громадянського суспільства [269, с.1-25].

Узагальнюючи наведені положення нового публічного менеджменту в державному управлінні відомих науковці, можна визначити наступні сутнісні ознаки концепції *New Public Management*:

- передача деяких державних функцій приватним організаціям на контрактній (договірній) основі з метою оптимізації надання державних послуг;

- децентралізація управління, що полягає в реорганізації адміністративних підрозділів, усунення можливостей дублювання державних функцій різними органами управління, делегування владних повноважень і відповідальності з центрального на нижчі рівні державного управління тощо;

- громадяни і бізнес як отримувачі і споживачі державних послуг (клієнт-центрований підхід);

- модернізація державної служби: «чіткі стандарти та вимірники цілей, результатів і ефективності функціонування підрозділів, чітке визначення індикаторів успішності виконання цілей і завдань, бажано в кількісній формі; оцінювання результатів, а не процесу отримання їх; ув'язування просування по службі, розподілу ресурсів і винагород з рівнем демонстрованих результатів із досягнення цілей і підвищення ефективності» [209, с.4];

- залучення громадськості до контролю за діяльністю органів державного управління і посадових осіб.

Впровадження концепції Нового публічного менеджменту суттєво позначилося на функціональному, організаційному і процесуальному аспектах державної служби і пріоритетних принципах діяльності державних службовців. Інкорпорація в систему державного управління ринкових механізмів сприяло дебюрократизації державної служби і перетворення її в державну сервісну службу з надання державних послуг громадянам і бізнесу. Адміністрування перестає бути ключовим аспектом діяльності держави,

замість нього ваги набуває керівництво процесами організації взаємодії між державою та суспільством по задоволенню публічних інтересів.

Отже, державна служба в моделі *New Public Management* призначена для надання послуг суспільству на принципах, що застосовуються в приватно-комерційному секторі, а її функціональною особливістю стає те, що вона більшою мірою координує діяльність надавачів послуг, а не регулює її, що змінює акцент діяльності державних службовців не на адміністрування, документацію і дотримання процедур, а на захист суспільних інтересів, на «служіння суспільству».

Р.Дінхардт та Дж.Дінхардт [265, с.156] визначили основні принципи державної служби в моделі Нового публічного менеджменту (*New Public Service*): 1) служіння, а не керування; 2) задовольняти потреби суспільства; 3) думати стратегічно, управляти демократично; 4) спільно служити всім громадянам, а не окремим з них; 5) бути підзвітними суспільству; 6) вважати цінністю людину, а не продуктивність діяльності; 7) значення суспільства та публічної служби вище підприємництва. Зазначені принципи відображають спрямованість діяльності державного службовця на задоволення потреб і захист інтересів суспільства, незважаючи на загальний тренд впровадження бізнесових механізмів управління і діяльності з надання послуг.

Але значних змін і перетворень зазнав підхід до проходження державної служби і визначення професійної відповідальності державного службовця. Орієнтація на громадянина як на клієнта, споживача державних послуг спрямовує діяльність державного службовця не на процес, а на її результативність, ознаками якої вже виступають не дотримання вимог адміністрування, а якість, оперативність, повнота, адресність і професіоналізм надання державної послуги. Причому оцінка діяльності державного службовця здійснюється саме за критеріями результативності і ефективності, що в ринковому підході відображено в показнику транзакційності і мінімізації витрат. Надання пріоритету надається внутрішньому оцінюванню, яке зосереджене на досягненні управлінських цілей, удосконаленні процедур

поточного аналізу та самооцінки всередині конкретних державних органів і програм.

Такі зміни позначилися і на сфері відповідальності державного службовця – інкорпорація ринкових механізмів стимулювання і контролю за діяльністю розширили і систематизували аспекти професійної відповідальності державного службовця, що відображається в таких типах індивідуальної підконтрольності, що і забезпечують відповідальність: правовий контроль (дотримання законодавства); фінансовий контроль (аудит державних витрат); політичний контроль (виконання передвиборчих політичних програм); демократичний контроль (підзвітність громадам і суспільству в цілому); етичний контроль (дотримання правил і стандартів етичної поведінки).

Незважаючи на очевидні переваги моделі Нового публічного менеджменту, практична реалізація цієї концепції в державному управлінні виявила її суттєві недоліки. Серед них науковці, насамперед, виділяють: по-перше, обмеженість конкурентоспроможності державних органів, оскільки ціноутворення державних послуг не є наслідком ринкових механізмів [41; 122]; по-друге, сприйняття громадянина як клієнта державної послуги може порушувати принцип соціальної справедливості, оскільки громадяни отримують доступ до державних послуг залежно від своєї платоспроможності [122]; по-третє, як зазначають деякі західні експерти форми організаційного контролю над професіоналами (державними службовцями) перейшли від «мандатної» моделі, заснованої на довірі та автономії, до «контрактної», яка характеризується більшою підзвітністю політичним утворенням та громадянам, що трактується як загроза автономії професіоналів [102].

Концепція Нового публічного менеджменту *New Public Management* була піддана сумніву наприкінці 90-х рр. ХХ ст., коли почали розроблятися нові моделі публічного управління, але й на сьогодні система публічного управління і державна служба ґрунтується на принципах концепції Нового

публічного менеджменту, хоча новим трендом в публічному управлінні сьогодні є належне (якісне) урядування («*Good Governance*»).

Наприкінці 90-х років в програмі ООН вперше було оформлено нову методологічну парадигму публічного управління – належне (якісне) урядування («*Good Governance*»). Цьому сприяло декілька чинників: по-перше, лібералізація моделі «держави добробуту», що передбачала відхід від патерналістського підходу держави до вирішення соціальних проблем; по-друге, концепція нового публічного менеджменту і менеджеріального підхід до державного управління звужувала взаємодію державної служби (державних службовців зокрема) і громадян до надавачів і споживачів державних послуг, що суперечило принципам демократії і народовладдя; по-третє, посилення впливу громадянського суспільства в західних демократіях і його формування постсоціалістичних країнах Центрально-східної Європи сприяло налагодженню взаємодії держави і громадянського суспільства як рівноправних партнерів в обговоренні і прийнятті управлінських рішень, вимогам до державної служби з боку громадськості збільшення підзвітності і контролю за діяльністю; по-четверте, в ООН було прийнято концепцію сталого (збалансованого) розвитку, яка передбачала окрім економічного і екологічного розвитку соціальний, спрямований на розвиток людських ресурсів, подолання бідності, запобігання дискримінації і реалізації рівноправних і партнерських відносин між людьми.

В 1997 р. вийшла у світ Програма розвитку ООН «*Governance*» для сталого розвитку людських ресурсів». За методологією ООН належне (якісне) урядування включає такі ключові характеристики: співпраця і спільна робота громадян і влади (*participatory*); визнання верховенства права (*rule of law*); прозорість влади та її рішень (*transparency*); чутливість у реагуванні, оперативність (*responsiveness*); орієнтація на консенсус (*consensus oriented*); рівність і відсутність дискримінації (*equity and inclusiveness*); результативність, ефективність і економічність (*effectiveness and efficiency*); підзвітність влади громадянам (*accountability*) [264].

Більшість дослідників схильні вважати, що в сучасному світі не існує жодних об'єктивних стандартів *Good Governance*, в ряді джерел все-таки міститься універсальний набір компонентів, що особливості цієї моделі публічного управління [25; 41; 122]: участь у прийнятті державних рішень, прозорість, відповідальність, ефективність, підзвітність суспільству, рівноправність, верховенство закону, права людини, партнерські відносини державної влади і громадянського суспільства. Так, М.Гордон, Н.Оленцевич, І.Колісник зазначають, що «у рамках концепції «*Good Governance*» змінюється інституціональний механізм державного управління, оскільки забезпечується перехід від патрон-клієнтських відносин між органами влади та громадянами до форм партнерської взаємодії основних акторів громадянського суспільства, створюються передумови для широкого залучення населення до управління» [41].

В моделі належного (якісного) врядування певної трансформації набуває державна служба і професійна відповідальність державного службовця. Формується постмодерністська модель публічної служби, або як її скорочено називають, *Post-NPS (NPS – New public Service)*, сутністю якої є перехід від раціональної бюрократії і державних службовців тільки як посадових осіб на людей, які мають індивідуальні цінності і гуманістичні якості, що, як зазначають дослідники «суттєво впливають на ефективність і якість публічного управління» [41].

Основними характерними ознаками державної служби в моделі «*Good Governance*» можна визначити наступні: відкритість, прозорість, підзвітність державі і громадянському суспільству, орієнтація на особистість державного службовця. Професійна відповідальність державного службовця акцентується на морально-етичних правилах поведінки, індивідуально-психологічних якостях і професійній компетентності, що формує професійну відповідальність державного службовця як внутрішню і зовнішню детерміновану систему.

Важливо зазначити, що «*Good Governance*» не замінює попередні управлінські моделі, а охоплює їх у новому контексті рівноправних партнерських відносин держави і громадянського суспільства в реалізації цілей і завдань публічного управління.

Узагальнені результати проведено аналізу основних моделей публічного управління представлено в таблиці 2.1.1.

Таблиця 2.1.1

Порівняльний аналіз моделей публічного управління

Модель публічного управління	Характерні ознаки і принципи	Принципи державної служби	Специфіка професійної відповідальності державного службовця
Старий публічний менеджмент (раціонально-бюрократична система управління) « <i>Old Public Management</i> »	Високий рівень бюрократії Ієрархізованість і централізованість системи державного управління Роздутий бюрократичний апарат	Акцент на адмініструванні і ведення ділової документації Стандартизація поведінки і реагування в певних ситуаціях на основі формальних процедур Знеособлений характер відносин між державним службовцем і громадянином	Перевага надається професійно-правовій відповідальності Чітке виконання інструкцій і процедур Дотримання принципу відповідності вимогам ведення ділової документації
Новий публічний менеджмент (державний менеджмент) « <i>New Public Management</i> »	Менеджеріальний підхід в державному управлінні (запровадження ринкових механізмів управління) Посилення контролю за діяльністю державних органів	Дебюрократизація державної служби і перетворення її в державну сервісну службу з надання державних послуг громадянам і бізнесу Діяльність державного службовця	Професійна відповідальність полягає в таких типах індивідуальної підконтрольності: правовий, фінансовий, політичний, демократичний, етичний контроль

	управління з боку громад Децентралізація управління Мінімізація витрат Демократизація та участь громадянського суспільства	спрямована не на процес, а на її результативність, ознаками якої виступають якість, оперативність, повнота, адресність і професіоналізм надання державної послуги	
Належне (якісне) врядування « <i>Good Governance</i> »	Участь у прийнятті державних рішень Прозорість Відповідальність Ефективність Підзвітність суспільству Рівноправність, Верховенство закону Права людини Партнерські відносини державної влади і громадянського суспільства у прийнятті управлінських рішень	Відкритість Прозорість Підзвітність державі і громадянському суспільству Орієнтація на особистість державного службовця	Акцентується на морально-етичних правилах поведінки, індивідуально-психологічних якостях і професійній компетентності державного службовця Професійна відповідальність як внутрішньо і зовнішньо детермінована система

Джерело: розроблено на основі [25; 27; 41; 102; 175; 209; 215]

На сьогодні існують й інші підходи до розробки моделі публічного управління. Серед таких можна відзначити наступні:

– концепція політичних мереж (90-ті роки ХХ ст. – перше десятиліття ХХІ ст.), основою якої є комплексна і структурна взаємодія політичних інститутів держави і громадянського суспільства [158, с.94]. Політична мережа представляє собою інституційні зв'язки між державними структурами

і недержавними суб'єктами, які утворюють державно-приватно-громадське партнерство у вирішенні суспільних проблем і розробці та реалізації державної політики в різних сферах на основі в взаємовигідних договорів у процесі обміну наявними ресурсами (матеріальними, фінансовими, економічними, політичними, культурними, людськими) [96, с.157];

– концепція рецептивного адміністрування (кінець першого десятиліття XXI ст.), в якому передбачається високій рівень відкритості і прозорості управлінської адміністрації на всіх рівнях публічного управління, що дозволяє високий рівень доступу громадськості до контролю і участі в прийнятті управлінських рішень [133, с.94];

– модель відкритого уряду («*Open Government Partnership*») передбачає реалізацію «права громадян на доступ до документів та моніторингу дій органів влади з метою можливості ефективного громадського контролю над державним регулюванням, як основи для розвитку діалогу між суспільством і владою» [215, с.48].

Виділені концепції і моделі публічного управління скоріш доповнюють основні моделі (особливо наведені в таблиці 2.1), виділяючи в якості основної ознаки взаємодію державної влади і громадянського суспільства у розробці та реалізації управлінських рішень на різних рівнях публічного управління і контроль за діяльністю органів державної влади в процесі виконання таких рішень.

Особливої уваги заслуговує модель «електронного уряду» і «електронного урядування», яка набула значного поширення із стрімким розвитком інформаційно-комунікаційних технологій. Теоретико-методологічною основою впровадження електронного урядування є концепція інформаційного суспільства, в якому інформація, знання і інформаційно-комунікаційні технології становлять систему соціальної і державної інфраструктури соціуму, причому значне місце відводиться саме взаємодії держави і суспільства через застосування електронних систем комунікації.

Вперше термін «електронний уряд» (*e-government*) було застосовано у 1997 році за ініціативою Національного наукового фонду США для визначення процесу адміністративної реформи на основі ідеології нового державного менеджменту та широкого впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в державне управління, насамперед, в органах виконавчої влади. Згідно з прийнятим визначенням у Європейському Союзі [266] «електронний уряд є застосуванням інформаційних і комунікаційних технологій у державному управлінні в поєднанні з організаційними змінами і новими навичками з метою підвищення якості державних послуг і демократичних процесів, зміцнення підтримки політики держави».

І. Погребняк визначає електронний уряд як спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж, Інтернет-ресурсів та сегментів глобальної інформаційної мережі, який забезпечує функціонування державних служб у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне взаємодію громадян з офіційними установами [153, с.28].

Електронний уряд є частиною більш глобального явища – електронне урядування. Стратегічною метою електронного урядування є підтримка і спрощення управлінського процесу для всіх сторін: уряду, громадян та бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [210; 211].

В Концепції розвитку електронного урядування в Україні надано таке визначення: «Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [169].

Електронне урядування розглядається як форма організації публічного управління, яка завдяки широкому застосуванню інформаційно-

комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності публічної адміністрації. Воно забезпечує надання в дистанційному режимі комплексу адміністративних послуг для громадян, суспільства, держави та бізнесу.

В наведених визначення: по-перше, поняття «електронний уряд» і «електронне урядування» ототожнюються, хоча, на нашу думку «електронне урядування» більш ширше поняття і охоплює не тільки структурно-функціональний аспект, але й процесуально-технологічний; по-друге, ці поняття трактуються тільки в системі державного управління як взаємодія держави і суспільства; по-третє, електронне урядування здійснюється через застосування інформаційно-комунікаційних технологій та Інтернету; і, четверте, електронне урядування здійснюється як надання електронних адміністративних і соціальних послуг; по-п'яте, концепція електронного урядування може застосовуватися в різних моделях публічного управління.

Отже, узагальнюючи результати аналізу сучасних моделей публічного управління, слід зазначити наступне:

- по-перше, в демократичних суспільствах не існує окремої моделі у «чистому» вигляді, елементи різних присутні в системах державного і публічного управління;

- по-друге, концептуальний і практичний еволюційний розвиток моделей публічного управління відбувався (і відбувається) завдяки впровадженню бізнесових методів і технологій керівництва, а, насамперед, розвиток і посилення ролі громадянського суспільства і його інституцій вплинув на формування моделей, заснованих на відкритості, прозорості, якості і підзвітності органів державної влади і місцевого самоврядування;

- по-третє, пріоритетним і стратегічним напрямком реформування і модернізації системи публічного і державного управління є впровадження принципів належного (якісного) врядування («*Good Governance*»), особливо в контексті реформи децентралізації влади і розвитку управління на рівні територіальних громад;

– по-четверте, хоча прийняття Закону України «Про державну службу» суттєво змінив принципи функціонування державної служби, але пріоритетом модернізації залишається формування професійної, прозорої, підзвітної громадянському суспільству державної служби;

– по-п'яте, є необхідним розробка і реалізація механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця як зовнішньо і внутрішньо детермінованої системи.

2.2 Механізми публічного управління як засоби формування професійної відповідальності державного службовця

Професійна відповідальність державного службовця як зовнішньо і внутрішньо детермінована система формується в контексті управління державною службою як соціально-правовим інститутом. Сучасною концепцією управління в сфері соціально-державних відносин є публічне управління, яке ґрунтується на методології нового публічного менеджменту і належного врядування.

Нами визначено, що публічне управління як концепція взаємодії держави і суспільства на сучасному розвитку суспільства розкривається через такі контекстуальні аспекти:

– по-перше, державна влада в демократичних суспільствах стає менш централізованою, що передбачає процес делегування її управлінських функцій до громадського сектору, а в деяких країнах управлінські повноваження передаються приватним агенціям, що виконують функції надання державних послуг (наприклад, у Великій Британії створена мережа таких агенцій);

– по-друге, сучасні моделі публічного управління передбачають поєднання бізнесових методів керівництва на основі принципів мінімізації витрат та якості державних послуг, і залучення громадянського суспільства до вироблення, прийняття і контролю за реалізацією управлінських рішень;

– по-третє, публічне управління поєднує в собі власне державне управління і місцеве самоврядування, а також публічне адміністрування, інституційною формою якого є державна служба [35, с.17-18];

– четверте, публічне адміністрування виступає як форма публічного управління (насамперед в системі державної служби) і розглядається на думку вітчизняних авторів через призму таких підходів як: 1) ринково-ліберальний, що виявляється в концепції менеджеризму (як Новий публічний менеджмент); 2) комунікаційно-ліберальний, в основі якого лежить партнерська взаємодія між інститутами держави і суспільства; 3) демократичного громадянства, втіленням якого є модель публічного управління – належне врядування («*Good Governance*») [115, с.63-64];

– п'яте, провідними принципами ефективної моделі публічного управління і публічного адміністрування як його форми виступають [115, с.64-65]: принцип гармонізованого керованого розвитку, принцип забезпечення високої якості публічних послуг, принцип регулярного зворотного зв'язку із суспільством з приводу оцінювання якості діяльності влади з позицій громадянина-споживача послуг, принцип раціонального сполучення міжсекторного співробітництва з конкуренцією за муніципальні ресурси під час вироблення й надання послуг, принцип відкритості влади й співучасті громадян в управлінні, принцип постійного розвитку системи управління, принцип постійного розвитку персоналу органів управління.

Таким чином, публічне управління представляє собою взаємодію державних органів влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, формою якого є публічне адміністрування, одним із інститутів якого є державна служба, суб'єктами якої є державні службовці. Ефективність професійної діяльності державних службовців залежить від такого критеріального показника як професійна відповідальність державного службовця, формування якої може здійснюватися в площині публічного управління. Публічне управління передбачає певні механізми, які можуть

виступати як засоби та інструменти формування професійної відповідальності державного службовця.

Розглянемо поняття «механізм управління». Слід зазначити, що науковці визначають два основних підходи до визначення цієї категорії (наприклад, Л. Приходченко [160, с. 269–274]): перший підхід спрямований на визначення організаційної структури (як компонентної системи механізму управління), другий підхід розглядає механізм управління у динамічному й функціональному аспектах. Науковці Н. Нижник і О. Машкова акцентують увагу на управлінському впливі на внутрішні фактори (наприклад, в управлінні організаційною структурою в системі державної служби) та зовнішні фактори (управління механізмами взаємодії державної служби з іншими організаціями різних секторів суспільства, які долучаються до прийняття управлінських рішень), від яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта (наприклад, спеціального державного органу чи інституції) [132, с. 37–49]. Тобто, у зазначених підходах в теорії управління механізм може бути розглянутий в організаційному, функціональному і динамічному аспектах, що здійснює вплив як на зовнішні, так і на внутрішні чинники підвищення ефективності публічного управління.

В контексті предмета даного дослідження слід розрізняти механізми публічного і державного управління. У вітчизняній науці найбільш досліджено категорію «механізми державного управління». Серед тлумачень даного поняття слід визначити найбільш вдалі, які розглядають його в різних аспектах.

Так, в інституціональному аспекті механізм державного управління розглядається як система органів виконавчої влади, яка упорядкована відповідно до завдань і цілей державного управління на основі законодавчо визначених принципів [74, с.160]; в структурно-процесуальному підході механізм державного управління трактується як система методів, важелів і засобів впливу органів державної влади на суспільні процеси [40; 178]. Більш інтегральне визначення механізму державного управління надає О.Радченко,

розуміючи його як «системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави та має як суб'єкт органи державного управління» [106, с.46]. Причому автор визначає такі особливості функціонування механізмів державного управління: 1) соціальний характер механізмів обумовлений людською діяльністю; 2) носять функціональний характер, що передбачає державний вплив на суспільні процеси відповідно завдань державної політики; 3) структурно-функціональний характер механізмів державного управління; 4) механізми державного управління мають системний, регуляторний, ціннісний і проблемний виміри [106, с.46].

Отже, механізм державного управління як система включає в собі: 1) суб'єкт управління – органи державної влади і державних службовців; 2) об'єкт управління – реалізація державної політики в різних сферах суспільства; 3) соціально-правове і законодавче забезпечення механізму державного управління; 4) методи, стимули, засоби, інструменти здійснення управлінської діяльності. Однак у більшості визначень механізм державного управління звужується до управлінської діяльності виконавчої влади, що лише представляє складову цілісної системи публічного управління, яка поєднує в собі як державне управління, так і управління на рівні місцевого самоврядування та громадського управління, що більш відповідає сучасним трендам реформування системи управління державою і суспільством в Україні. Саме тому механізм публічного управління як поняття більше відповідає організації влади в розвинених демократичних суспільствах.

Як нами було зазначено, публічне управління розширює суб'єкти управління, додаючи органи місцевого самоврядування, і що важливо – громадськість та інституції громадянського суспільства. В цьому сенсі

науковці відзначають, що специфіка публічного управління полягає в контролі суспільства за діяльністю органів державної влади і органів місцевого самоврядування [178, с.126]. Таким чином, можна зазначити, що механізми публічного управління включають механізми державного управління, механізми управління органів місцевого самоврядування і механізми участі громадськості в управлінні, що утворюють цілісну систему політичних, економічних, організаційних, мотиваційних та правових засобів впливу суб'єкту управління (органів публічної влади, місцевого самоврядування і громадянського суспільства) на об'єкти управління.

Виходячи з того, що державний службовець з одного боку є посадовою особою в певному органі державної влади, що професійно компетентна в певному напрямку управлінської діяльності і адміністрування, а з іншого представляє собою публічну особу, що підзвітна як державі, так і суспільству, то саме механізми публічного управління сприятимуть формуванню і підвищенню його професійної відповідальності на зовнішньо і внутрішньо детермінованому рівні.

Для виокремлення авторської системи механізмів публічного управління звернемося до відомих класифікацій у вітчизняній науці державного і публічного управління. Так, О.Гончарук і Н.Савичук (доречі як і інші науковці: О.Оболенський, О.Федорчак, Н.Нижник та інші) досліджуючи комплексний механізм публічного (державного) управління, виділяють його основні види за критерієм функціонального призначення: 1) організаційний механізм, спрямований на визначення цілей, завдань, функцій, методів і організаційних структур державного управління; 2) економічний механізм, пов'язаний із регулюванням фінансово-економічної сфери; 3) політичний механізм, що формує і реалізує державну політику в різних сферах; 4) нормативно-правовий механізм як законодавче забезпечення державного управління; 5) мотиваційний механізм, що регулює і стимулює власне професійну діяльність державних службовців [40, с.80]. Незважаючи на системну функціональність такого поділу, дана класифікація враховує лише

механізми, що реалізується державою і органами державної влади, виключаючи аспекти громадського регулювання і контролю та інформаційно-комунікаційну складову державного управління, хоча слід відзначити важливість виокремлення мотиваційного механізму як стимулювання діяльності державних службовців.

О. Коротич диференціює адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціально-психологічні, морально-етичні та комплексні механізми управління [93, с.246], що значно розширює типологію, включаючи соціальні механізми міжособистісної взаємодії і морально-психологічної обумовленості публічного управління, підкреслюючи роль суспільства в управлінні державою і контролю за діяльністю органів влади і державних службовців зокрема, з боку громадськості.

Виділені різними авторами механізми державного управління можна доповнити власне механізмами, що підкреслюють його публічність, прозорість, підзвітність і підконтрольність суспільству – інформаційно-комунікаційними механізмами, які формують систему зворотного зв'язку і взаємодії між органами державної влади і державними службовцями як їх представників та громадянським суспільством через доступність до інформації про діяльність органів влади і посадових осіб.

Як нами було визначено, зовнішньо-детермінована структура професійної відповідальності державних службовців представлена такими видами відповідальності як професійно-правова, професійно-етична і професійно-компетентнісна відповідальності, тому в контексті публічного управління слід додати такі механізми як формування етичної поведінки і професійної компетентності державного службовця.

Отже, можна виокремити наступні групи механізмів публічного управління як засобів формування професійної відповідальності державного службовця: 1) нормативно-правові; 2) інституційно-організаційні; 3) мотиваційні; 4) професійно-освітні; 5) інформаційно-комунікаційні.

Розглянемо більш детально механізми публічного управління в контексті формування професійної відповідальності державного службовця.

Серед нормативно-правових механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця нами виділено: 1) формування нормативно-правової бази щодо юридичної відповідальності державного службовця; 2) правове регулювання етичної поведінки державного службовця; 3) формування доброчесної поведінки державного службовця через антикорупційне законодавство.

Нормативно-правова база професійної відповідальності державного службовця розглянута нами у підрозділі 1.2 даного дослідження і знаходить свій вираз в понятті юридична відповідальність, що врегульована такими законами як: Розділ 8 Закону України «Про державну службу» встановлює дисциплінарну та матеріальну відповідальність державних службовців [60], адміністративна і кримінальна відповідальність передбачені Законом України «Про запобігання корупції», Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України [66; 67; 84; 99; 161]. Слід відзначити, що юридична відповідальність державних службовців, зокрема дисциплінарна відповідальність, є ключовим елементом інституту державної служби. Її позитивний аспект полягає у формуванні правової компетентності державного службовця, що досягається через правову освіту та усвідомлення на внутрішньо-особистісному рівні цінностей законності та верховенства права в умовах демократичного суспільства. Крім того, це передбачає розуміння переваг та обмежень адміністративно-правового статусу державного службовця та відповідальне ставлення до виконання службових обов'язків.

Правове регулювання етичної поведінки державного службовця сприяє формуванню професійно-етичної відповідальності державного службовця, що відображена в системі професійно-моральних цінностей, норм і принципів регулювання державно-службових відносин. Професійна етика державного службовця в Україні задекларована в Законі України «Про державну службу»

[60] і Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом НАДС від 05.08.2016 № 158 [162]. На нашу думку, формування етичної поведінки державного службовця визначається такими ключовими чинниками: загальний рівень морального розвитку особистості та сформованість морально-психологічних якостей службовця; усвідомлення соціальної відповідальності перед суспільством через прийняття моральних норм і цінностей; обізнаність щодо обмежень морально-етичного статусу державного службовця; високий рівень соціального престижу державної служби та довіри до неї з боку суспільства.

Ці чинники взаємодіють і формують основу для високого рівня морально-етичної поведінки державного службовця, що є необхідною умовою ефективного виконання посадових обов'язків та підтримки довіри громадян до державних інститутів. Отже, незважаючи на нормативно-правове закріплення правил етичної поведінки, формування етичної відповідальності державного службовця залежить як від сформованості його особистості, так і моральних вимог з боку суспільства і професійної спільноти.

Головними нормативно-правовими актами які регулюють антикорупційну політику в органах державної влади і державній службі зокрема, є Закон України «Про запобігання корупції» [161] і Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2020–2024 роки (Антикорупційна стратегія)» [9].

Тут слід відзначити моделі антикорупційної політики, які сприяють формуванню доброчесної державної служби. Так, аналізуючи моделі формування антикорупційної стратегії, М.Кікалішвілі виділяє дві базові моделі протидії корупції: сінгапурська модель (азіатська) та шведська модель (європейська/скандинавська) [80, с.125]. В основі першої моделі лежать переважно репресивні (переслідування, кримінальні відповідальність) механізми, жорсткі нормативно-правові санкції і соціальний контроль. Друга модель – горизонтальна, яка передбачає не тільки санкції нормативно-

правового і кримінального характеру, але й превентивну і просвітницьку роботу із громадянами і державними службовцями, формуючи нетерпимість і неприпустимість корупції і корупційних практик в суспільстві, а це в свою чергу потребує зусиль як державних органів влади, так і громадськості.

Слід зазначити, що сучасне національне антикорупційне законодавство має як централізований, так і розгалужений характер, тому нормативно-правовий механізм протидії корупції закріплений як у спеціальних нормативно-правових актах, так і у актах загального і галузевого спрямування, передбачаючи регламентацію реалізації як репресивних, так і превентивних механізмів протидії корупції і корупційним практикам.

Із формуванням нормативно-правової бази в сфері регулювання професійної діяльності державних службовців пов'язані інституційно-організаційні механізми публічного управління. В публічному управлінні значне місце посідає інституційний механізм.

Розуміння інституційного механізму в публічному управлінні потребує урахування його методологічного підґрунтя, яке пов'язане із теоретичними положеннями інституціоналізму як упорядкування правил суспільної взаємодії. Інституціоналізація порядку є однією з ключових ознак сучасного суспільства. Вона охоплює цілий комплекс взаємопов'язаних процесів: формування правил взаємодії, їхнє закріплення та визнання у системі культурних смислів, засвоєння відповідних когнітивних моделей, а також створення організацій, спеціально призначених для підтримання та відтворення цього порядку. В цілому, інституціоналізація пов'язана із поняттям інституту. Інститути трактуються як «розроблені людьми обмеження, які структурують людську взаємодію» [136, с.344], як соціальні організації, які «формалізують довгострокові рутинізовані схеми поведінки» індивідів» [236, с.200], як стійкі стереотипи індивідуальних дій – «рутини», як «соціально сконструйовані» відносини» [43, с.78]. Отже, інститут виступає і як певна організаційна структура, і як усталена форма взаємодії, і як система норм і правил взаємодії, що реалізується через механізми реалізації цих норм

і правил. Державна служба в цьому контексті виступає саме таким інститутом, а інституційний механізм спрямований на підтримку належного функціонування державної служби.

Як зазначає О.Федорчак, в публічному управлінні є багато інтерпретаційних підходів до розуміння інституційного механізму: сукупність інститутів, організацій, закладів і установ різного рівня і статусу; сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами; методологія впливу на формування інституційного середовища; система правових норм та принципів, узагальнених у законах, підзаконних нормативних та інших правових актах; поєднання як правил, так і організаційних структур [233, с.55-56].

Незважаючи на різноманітність підходів до тлумачення сутності інституційного механізму в публічному управлінні, можна виділити два аспекти його функціонування в публічному управлінні державною службою:

– система правил і норм професійної діяльності державних службовців (що формують професійно відповідальну поведінку під час здійснення посадових обов'язків), яка закріплена як на законодавчому рівні (Закон України «Про Державну службу» та інші нормативно-правові акти), так і на рівні неформальних норм соціальної взаємодії, що відповідають культуральним і моральним цінностям і нормам (прийняття поведінки як морально-етичної);

– організації та установи, що підтримують, контролюють та забезпечують виконання встановлених норм і правил професійної діяльності державних службовців і сприяють формуванню їх професійної відповідальності (правової, етичної, компетентнісної). Такою установою в системі управління державною службою є Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) [164].

Організаційною формою інституційного механізму публічного управління державною службою і професійною діяльністю державних

службовців є Національне агентство з питань державної служби (НАДС). Основним завданнями НАДС виступають [23; 145; 164]:

– формування та реалізація загальної політики у сфері державної служби включає такі ключові напрямки: розробка нормативно-правової бази щодо функціонування державної служби, що передбачає:

- контроль за додержанням законодавства про державну службу, зокрема прав громадян на вступ до державної служби та проходження службової кар'єри;

- видання нормативно-правових актів з питань державної служби;

- роз'яснення основних положень законодавства про державну службу.

- сприяння впровадженню прозорості політики у сфері державної служби на рівні державних органів, що проявляється у:

- створенні сприятливих умов для професійної діяльності державних службовців;

- перевірці стану дотримання вимог законодавства про державну службу;

- проведенні службових розслідувань щодо дотримання державними службовцями законодавства, зокрема у справах про дисциплінарну відповідальність;

- забезпеченні рівних умов для прийняття на службу та просування по кар'єрних щаблях;

- наданні методичної допомоги службам управління персоналом у державних органах;

– реалізація політики професійного розвитку державних службовців, що сприяє формуванню професійно-компетентної відповідальності: визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів, формування пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних

службовців, сприяння розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців.

Отже, інституційно-організаційні механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця полягають у наступному: 1) розробка правил, норм і стандартів професійної діяльності і поведінки державного службовця під час виконання службових обов'язків; 2) організаційне забезпечення управлінням професійною діяльністю державного службовця (створення спеціальних органів); 3) організація контролю за дотриманням правил, норм і стандартів професійної діяльності державного службовця. Таким чином, інституційно-організаційні механізми спрямовані на формування усіх видів професійної відповідальності державного службовця – професійно-правової, професійно-етичної, професійно-компетентнісної.

Вагомими механізмами професійної діяльності є мотиваційні. Мотиваційне стимулювання відіграє важливу роль у становленні державного службовця як професіонала і формуванні його професійної відповідальності.

В загальному розумінні мотивація є спонукальною силою для працівника ефективно здійснювати свою професійну діяльність. Державна служба як професійна діяльність передбачає наявність у державного службовця системи мотивів, які б заохочували його до відповідального ставлення до виконання своїх посадових обов'язків. Як зазначає Н.Артеменко: «Мотивація – це процес свідомого вибору державним службовцем того чи іншого типу поведінки, що визначається комплексним впливом зовнішніх (стимули) і внутрішніх (мотиви) чинників» [11, с.41]. Отже, мотивація державного службовця передбачає стимулювання з боку держави (матеріальне і нематеріальне) і позитивну систему мотивів до здійснення професійної діяльності, яка відповідає потребам, цінностям і здібностям особистості державного службовця. Тому можна казати про те, що чим більше відповідність сформованої ціннісно-мотиваційної сфери особистості державного службовця (внутрішні складові мотивації) стимулюванню до ефективної і відповідальної діяльності з боку держави (що закріплено на рівні

законодавства у Законі України «Про Державну службу»), тим вище рівень професійної відповідальності державного службовця.

В науковій літературі виділяють декілька класифікацій мотивації в залежності від критерію: 1) за основними групами потреб – матеріальна, трудова, статусна; 2) за використаними способами стимулювання – нормативна, примусова, стимулююча; 3) за джерелами виникнення – внутрішня, зовнішня; 4) за напрямом досягнення цілі – позитивна, негативна; 5) за методами стимулювання і забезпечення – матеріальна, нематеріальна, соціально-психологічна [11; 59; 216].

На нашу думку, основними стимулами формування мотивації державного працівника є:

1) матеріальні стимули – посадовий оклад, надбавки, премії, соціальні гарантії тощо (Розділ VI. Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії Закону України «Про Державну службу» [60])

2) нематеріальні стимули державних службовців передбачають заохочення та визнання їх професійних досягнень без прямого матеріального зиску і включають: оголошення подяки за високі результати у виконанні службових обов'язків; нагородження грамотою, почесною грамотою або іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокове присвоєння рангу державного службовця у порядку, визначеному Законом; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); представлення до відзначення державними нагородами за значні досягнення у сфері державної служби [60];

3) кар'єрне зростання – можливість просування по службовій кар'єрі, що задовольняє як матеріальні потреби (підвищення заробітної плати), так і потреби у соціальному визнанні і престижі (підвищення соціального статусу за рахунок підвищення за посадою), що закріплено в Розділі V. Службова кар'єра Закону України «Про Державну службу» [60];

4) соціально-психологічні чинники – реалізація особистісного і професійного потенціалу, задоволення внутрішніх психологічних потреб, створення сприятливого психологічного клімату у колективі тощо.

Отже, серед основних мотиваційних механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця можна виділити: 1) матеріальне і нематеріальне стимулювання; 2) створення рівних умов кар'єрного просування; 3) врахування індивідуально-психологічних особливостей і психологічних потреб державного службовця. Слід зазначити, що мотиваційні механізми сприяють формуванню усіх видів професійної відповідальності державного службовця – професійно-правової, професійно-етичної, професійно-компетентної.

Найбільш вагоме місце в системі механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця займають професійно-освітні механізми. Нами було зазначено, одним із євроінтеграційних орієнтирів модернізації державної служби є її професіоналізація, яка передбачає навчання, підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців. Виходячи з аналізу зарубіжного досвіду щодо підготовки фахівців державної служби, в ЄС немає єдиної уніфікованої системи професійного навчання, вимог щодо вступу на державну службу, освітнього рівня державних службовців, умов професійного розвитку і підвищення професійної компетентності. Кожна країна ЄС має свої особливості системи вищої освіти і моделі державної служби, які склалися ще в період становлення і розвитку нації-держави, хоча сучасні глобальні тенденції вимагають уніфікації основних стандартів професійної підготовки державних службовців. Україна як кандидат в члени Європейського Союзу повинна враховувати європейський досвід підготовки фахівців державної служби (навіть інкорпорувати найкращі освітні практики), але й враховувати особливості національної системи як вищої освіти, так і професійної підготовки в сфері публічного управління.

Професійний розвиток як ключовий обов'язок державного службовця і принцип державної служби законодавчо закріплені в Законі України «Про Державну службу», а в управлінському аспекті за створення організаційних умов для професійної підготовки і перепідготовки відповідає НАДС.

В організаційному аспекті державна система підготовки державних службовців складається з таких організацій та інституцій: Національна академія державного управління (НАДУ) та її регіональні інститути; інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; державні (галузеві) заклади післядипломної освіти [10; 109, с.11]. Хоча слід відзначити, що в сучасних умовах модернізації як державної служби, так і системи вищої освіти в Україні підготовкою і підвищенням кваліфікації займаються недержавні заклади освіти, громадські організації, що працюють за підтримкою міжнародних і європейських організацій.

Результатом професійної підготовки державного службовця є набуття професійної компетентності, яка формується як під час навчання, так і в процесі здійснення професійної діяльності. Професійна компетентність державного службовця при цьому включає сукупність загальних, професійно-управлінських і професійно-профільних компетенцій. Тому набуття професійної компетентності включає два основних етапи: 1) доуправлінська підготовка охоплює період навчання і спрямована на формування і розвиток особистісно-психологічних (індивідуальних) та частково загальних професійно-управлінських компетентностей; 2) власне управлінська підготовка: набувається державним службовцем під впливом усіх факторів середовища управління під час професійної діяльності на державній службі та доповнюється практичним досвідом [251, с.66-67].

Актуальність упровадження компетентнісного підходу пов'язана також із імплементацією положень менеджменту людських ресурсів у сфері публічного управління згідно з вимогами, що висувуються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, сформульованими у розділі 3 «Публічна служба і менеджмент людських ресурсів» документа-рекомендації «Принципи публічного адміністрування», підготовленого експертами SIGMA [193].

Отже, професійна підготовка і формування професійної компетентності виступають як професіоналізація державного службовця, що відбувається як нами було зазначено в двох аспектах: 1) особистісно-психологічний аспект пов'язаний із формуванням професійної самосвідомості, усвідомленням цілей, завдань і суспільних функцій державної служби, формуванням соціальної, громадянської і моральної відповідальності; 2) формування професійних знань, умінь, набуття досвіду і свідоме відповідальне ставлення до професійних обов'язків – набуття професіоналізму як інтегральної якості державного службовця.

Саме рівень професіоналізму визначає ступінь професійної відповідальності як уміння визначати й обирати, з огляду на обставини та наявні ресурси, найбільш результативні способи виконання поставлених завдань у межах своїх повноважень; застосовувати професійні підходи й технології, характерні для демократичних суспільств; підтримувати стійку мотивацію та професійну залученість; досягати високих показників у виконанні службових функцій; дотримуватися етичних вимог; усвідомлювати власні траєкторії майбутнього професійного зростання й цілеспрямовано рухатися до нього.

Отже, професійно-освітні механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця включають: 1) удосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням кращих європейських освітніх практик; 2) впровадження і розвиток компетентнісного підходу в підготовці державних службовців; 3) соціально-психологічне

навчання, спрямоване на формування соціальної і моральної відповідальності державного службовця.

Інформаційно-комунікаційні механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця представляють собою: 1) засоби налагодженої прозорості взаємодії між державою і громадянами, різними секторами суспільства, ЗМІ і суспільством; 2) доступність і відкритість публічної інформації щодо діяльності органів державної влади і посадових осіб; 3) участь громадськості у протидії корупції в органах державної влади.

Інформаційно-комунікаційні механізми найбільш притаманні моделі публічного управління – належного врядування, в якій значну роль у прийнятті управлінських рішень поруч із державними органами влади відіграє громадянське суспільство, яке також здійснює контроль за їх реалізацією. В цій моделі державна служба повинна відповідати таким характеристикам як відкритість, прозорість, підзвітність державі і громадянському суспільству, орієнтація на особистість державного службовця, що створює умови для громадського контролю за діяльністю органів державної влади і державних службовців, змушуючи їх до відповідального ставлення до виконання своїх завдань і обов'язків.

Громадський контроль виступає дієвим механізмом, що забезпечує відкритість органів державної влади, захист прав та інтересів громадян, доступність і якість державних послуг. Як зазначають Л.Наливайко і О.Савченко громадський контроль виконує роль індикатора і показника ефективності діяльності органів державної влади і посадових осіб, що сприяє оптимізації їх діяльності [130], а на рівні державного службовця підвищує його відповідальність у виконанні професійних обов'язків і дотримання принципів і завдань державної служби.

За визначенням О.Дуліної та А.Крупника громадський контроль – це «певна наглядова діяльність з боку представників громадськості за діяльністю органів публічної влади та їх посадовими особами з оцінкою того, наскільки

вони виконують покладені на них завдання в інтересах суспільства» [57, с.21]. Причому засобами і формами реалізації громадського контролю можуть виступати: вивчення рівня довіри до органів державної влади, громадські слухання, громадська експертиза, створення наглядових рад з участю громадськості в органах публічної влади, публікації у ЗМІ і соціальних мережах, електронні петиції і звернення тощо.

Участь громадськості у протидії корупції також виступає дієвим механізмом формування професійної відповідальності державного службовця. Саме тому участь громадськості в заходах запобігання і протидії корупції визначається у низці міжнародних договорів як ключовий аспект. Зокрема, основним міжнародно-правовим стандартом у цьому аспекті є положення статті 13 Конвенції ООН проти корупції, якими передбачено: «Кожна Держава вживає належних заходів у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею» [90]. В Україні у Законі «Про запобігання корупції» закріплені функції і права громадських організацій у формуванні, реалізації та здійсненні моніторингу антикорупційної політики держави [161].

Одним із сучасних механізмів публічного управління є розвиток електронного урядування і демократії. Запровадження і реалізація електронного урядування і демократії створює умови для формування високого рівня відповідальності державного службовця і базується на рекомендаціях Європейського Союзу, що суттєво актуальне в контексті набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС. Ключовими аспектами демократичного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування є: прозорість діяльності органів влади, що

забезпечує відкритість процесів прийняття рішень; підзвітність перед інститутами громадянського суспільства та відповідальність за результати своєї діяльності перед громадськістю; забезпечення відкритого зворотного зв'язку з громадськістю, що сприяє більш ефективній комунікації між органами влади та громадянами; залучення громадськості до підготовки нормативно-правових актів та проектів політико-правових рішень, а також до управління державними справами; стимулювання громадських дискусій та консультацій з актуальних питань державного управління; інклюзивність, тобто активне залучення до демократичних процесів осіб із спеціальними потребами; доступність результатів діяльності органів влади для всіх громадян; формування довіри до демократичних інститутів і процесів через відкритість і підзвітність;

Контроль та оцінка ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що забезпечує підвищення якості публічного управління [276]. Такі цілі у світлі стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій вже реалізуються в Україні, де багато адміністративних державних послуг здійснюється в електронному форматі (чому, на жаль, сприяла повномасштабна російська агресія). Отже, електронне урядування в системі державної служби сприяє: зменшенню або унеможливленню корупційних практик в певних сферах надання державних послуг; створює умови для прозорості і відкритої взаємодії між органами державної влади і громадян в сфері надання / отримання державних послуг через застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; збільшує рівень доступу до публічної інформації щодо діяльності органів державної влади і посадових осіб, що сприяє формуванню вмотивованого прагнення державних службовців до відповідального виконання своїх посадових обов'язків.

В таблиці 2.2.1 представлено систематизацію механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця.

Механізми публічного управління	Змістовні особливості механізмів публічного управління
Нормативно-правові	<ul style="list-style-type: none"> • формування нормативно-правової бази щодо юридичної відповідальності державного службовця • правове регулювання етичної поведінки державного службовця • формування добросовісної поведінки державного службовця через антикорупційне законодавство
Інституційно-організаційні	<ul style="list-style-type: none"> • розробка правил, норм і стандартів професійної діяльності державного службовця • організаційне забезпечення управління професійною діяльністю державного службовця (створення спеціальних органів) • організація контролю за дотриманням правил, норм і стандартів професійної діяльності державного службовця
Мотиваційні	<ul style="list-style-type: none"> • матеріальне і нематеріальне стимулювання • створення рівних умов кар'єрного просування • врахування індивідуально-психологічних особливостей і психологічних потреб державного службовця
Професійно-освітні	<ul style="list-style-type: none"> • удосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням кращих європейських освітніх практик • впровадження і розвиток компетентнісного підходу в підготовці державних службовців • соціально-психологічне навчання
Інформаційно-комунікаційні	<ul style="list-style-type: none"> • сприяння участі громадськості у прийнятті управлінських рішень і протидії корупції за рахунок посилення механізму громадського контролю • підвищення рівня доступності і відкритості публічної інформації щодо діяльності органів державної влади і посадових осіб • розвиток електронного урядування і демократії

Джерело: авторська розробка

Отже, інформаційно-комунікаційні механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця полягають у наступному: 1) сприяння участі громадськості у прийнятті управлінських рішень і протидії корупції за рахунок посилення механізму громадського контролю; 2) підвищення рівня доступності і відкритості публічної інформації щодо діяльності органів державної влади і посадових осіб; 3) розвиток електронного урядування і демократії. Таким чином, інформаційно-комунікаційні механізми спрямовані на формування професійно-правової і професійно-етичної відповідальності державного службовця.

2.3 Критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця

Публічне управління формуванням професійної відповідальності державного службовця включає такі складові як: по-перше, спрямоване на формування складових загальної професійної відповідальності – професійно-правову, професійно-етичну і професійно-компетентнісну відповідальність; по-друге, як зовнішньо детермінована система формування професійної відповідальності передбачає суб'єкти публічного управління процесом формування (інстанції відповідальності), до яких слід віднести систему органів управління державною службою; правовий інститут регулювання дотримання вимог до державної служби і виконання службових і посадових обов'язків державним службовцем; органи місцевого самоврядування; громадськість та інституції громадянського суспільства, що здійснює контроль за діяльністю державної служби і державного службовця через механізми відкритості, прозорості і громадського контролю; по-третє, механізми формування професійної відповідальності державного службовця; по-четверте, критерії ефективності і результативності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця (як оцінка

сформованості зазначених видів відповідальності і як оцінка ефективності реалізації механізмів публічного управління). Отже, необхідним елементом публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця є система критеріїв ефективності управління.

Розглянемо поняття «ефективність», яким послуговуються різні науки – філософія, економіка, соціологія, педагогіка, політологія, державне управління тощо. Ці сфери його використання свідчать про те, що це загальнонаукова категорія, яка відображає ступінь досягнення мети у функціонуванні об'єкта у відповідних умовах. Семантичне значення слова «ефективність» (від лат. *effectus* – виконання, дія, ефект) – здатність приводити до потрібних результатів; дієвість, результативність. О. Гілета відзначає, що в англійській мові є два терміни: «*efficiency*» і «*effectiveness*», які перекладаються як ефективність. Проте між цими термінами є істотна відмінність: перший передбачає ефективне використання ресурсів і найчастіше перекладається як «економічна ефективність»; другий – як «результативність» (щодо досягнення організаційної мети) [38, с.73-75]. Отже, слід розмежовувати поняття «ефективність» і «результативність», що особливо важливо для розуміння оцінки ефективності публічного управління і функціонування державної служби, хоча в науці немає одностайного бачення різниці між цими двома поняттями.

Категорія «ефективність» в публічному і державному управлінні є досить відносною, але вона завжди включає цілеспрямований процес діяльності, ресурси для досягнення цілей і власне результат діяльності, що вказує на близькість до поняття «результативність», хоча і не означає їх тотожність. Так, в Державному стандарті ДСТУ ISO 9000:2007 результативність (*effectiveness*) визначається як міру «реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів, а ефективність (*efficiency*) як співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами» [258, с.51]. Дослідники О.Красноруцький і Т.Власенко, визначаючи результативність як міру досягнення мети (дієвість), а ефективність з точки

зору мінімізації витрат ресурсів (економічність), додають до поняття «ефективність» відповідність цілеспрямованої діяльності певним вимогам і стандартам [98, с.47]. Отже, на нашу думку, ефективність публічного управління як категорія повинна включати як дієвість управлінського впливу, так і економічність як співвідношення між результатом управлінського впливу і витратними ресурсами та відповідність результату управління відповідним вимогам, нормам і стандартам.

Визначення критеріїв ефективності публічного і державного управління залежить від парадигми оцінювання і методологічного підходу до визначення ефективності управління. В наукових колах існує багато оцінних підходів щодо публічного управління і державної служби. Розглянемо найбільш поширені і застосовані в світовій практиці.

Серед основних підходів до оцінювання ефективності слід виділити наступні: 1) цільовий підхід, в основі якого лежить оцінка досягнення поставлених цілей (реалізація цілей державної політики на всіх рівнях управління) найбільш раціональним способом; 2) функціональний підхід, що передбачає оцінку функціонування системи управління і окремих органів державного і публічного управління; 3) композиційний підхід – співвідношення впливу управлінської діяльності на діяльність державного органу; 4) множинний підхід, який дозволяє враховувати різні аспекти управлінської діяльності; 5) поведінковий підхід враховує рівень задоволеності діяльністю органу державної влади з боку громадськості.

В зарубіжній практиці існують такі основні моделі оцінювання ефективності публічного управління [15, с.32]:

– модель досконалості Європейської фундації якості управління (*EFQM*) виступає інструментом оцінки ефективності управління як у державному, так і в приватному секторі на основі порівняння з іншими організаціями і установами, що визначає напрямки удосконалення системи управління;

– загальна схема оцінювання (*Common Assessment Framework*);

– модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, яка враховує для оцінки ефективності публічного управління як відповідність цілей і результатів діяльності органів державної влади, так і рівень задоволеності суспільних потреб і потреб окремого громадянина.

Одним із вагомих підходів оцінювання діяльності органів публічного і державного управління є так званий «аудит адміністративної діяльності», заснований на шведському досвіді оцінки державного управління, що враховує три складові: 1) економічність (*economy*) як транзакційність і мінімізація витрат і ресурсів на досягнення результату; 2) ефективність (*efficiency*) – співвідношення між ресурсами і наданими державними послугами, причому враховується власне діяльність як органу державної влади, так посадової особи і державного службовця; 3) результативність (*effectiveness*) – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, що виступає як реалізація цілей державної політики в загалі і завданню окремого органу державної влади [13, с.29].

Одним із перших вітчизняних науковців, хто почав розробляти модель ефективності державного управління є В.Цветков, який визначив три складові загальної ефективності державного управління: по-перше, економічна ефективність, яка відповідає моделі управління «витрати – результат»; по-друге, цільова ефективність як показник відповідності мети і результату; по-третє, організаційна ефективність як оптимальна форма взаємодії елементів системи (організації, органів державного управління, тощо) [238, с.37-39].

Отже, проаналізовані підходи до розуміння ефективності публічного і державного управління в основному базуються на соціально-економічному аспекті ефективності, мало приділяючи уваги її організаційно-управлінській і поведінковій складовим, хоча ці аспекти відіграють значну роль у реалізації цілей і завдань публічного управління, і державної служби зокрема, що спрямовані на захист і задоволення потреб суспільства. Підвищена увага до економічної ефективності публічного управління, на нашу думку, обумовлена поширенням бізнесових методів управління, що набуло принципового

значення в концепції Нового публічного управління («*New Public Management*»).

В контексті даного дослідження найбільш прийнятна модель соціальної ефективності публічного управління запропонована А.Мельником і О.Оболенським, які виділили три рівні ефективності публічного управління:

- перший рівень - загальна соціальна ефективність (рівень держави та усієї системи державного управління);

- спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління);

- конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [120].

Такий рівневий підхід, на нашу думку, враховує всі рівні публічного управління (загальнодержавний, регіональний, місцевий), ефективність діяльності суб'єктів державного управління – органів державного управління, і, головне спрямовує увагу на ефективність діяльності державних службовців, яка конкретизована в оцінці виконання посадових обов'язків, дотримання принципів державної служби, професійної відповідальності.

Для виокремлення критеріїв ефективності формування професійної відповідальності державного службовця розглянемо критерії ефективності публічного управління, які розглядають у світовій і вітчизняній практиці.

В міжнародній практиці оцінювання ефективності державного і публічного управління (в тому числі діяльності державних службовців) існує багато індексів і показників, які застосовують відомі міжнародні організації і установи. В таблиці 2.3.1 наведено деякі з них, зміст яких найбільш відповідає предмету даного дослідження [16; 154; 240].

**Основні загальноприйняті міжнародні інтегральні показники
оцінювання ефективності роботи державної служби**

Показник	Організація, яка проводить оцінювання	Змістовні особливості
Міжнародний індекс ефективності державної служби (<i>INCISE</i>)	Оксфордський університет, Інститут урядування та публічної служби Великої Британії, Фонд відкритого суспільства	Індекс охоплює показники найважливіших функцій (формування політики, фінансовий менеджмент, регулювання, управління кризами та ризиками, управління людськими ресурсами, закупівлі) й атрибутів (інформаційні технології, фінанси, ефективність адміністрування податків, ефективність управління соціальною безпекою, цифрові послуги) державної служби
Індекс сприйняття корупції (CPI)	<i>Transparency International</i>	Визначення якості держуправління на основі оцінювання рівня корупції за такими блоками: зловживання владою, вилучення особистої вигоди державними службовцями, підкуп посадових осіб, виплати «відкатів» при розміщенні державних замовлень, розкрадання державних коштів, а також оцінки ефективності антикорупційних заходів
Інтегральний показник державного управління (<i>Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS</i>)	<i>World Bank</i>	Оцінка якості держуправління на основі шести індексів за такими параметрами державного управління: право голосу і підзвітність; політична стабільність і відсутність насильства; ефективність уряду; якість законодавства; верховенство закону і контроль корупції
Показник оцінки якості цілей і прогресу реформ у країні	Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР)	Оцінка ефективності держуправління на основі дослідження якості адміністрування після реформування таких блоків: державна служба, управління розробленням і реалізацією політики, управління державними витратами та контроль за міжнародними фінансовими операціями, зовнішній аудит, державні закупівлі
Показник САФ (<i>Common Assessment Framework</i>)	Держави Центральної та Східної Європи	Оцінювання повноти використання зовнішніх ресурсів та партнерських відносин у країні загалом і в окремих її регіонах, а також оцінювання якості управління у публічній сфері людськими ресурсами та їхнім потенціалом
Оцінка впливу публічного управління та адміністрування на бізнес-	Світовий банк, Європейський банк реконструкції і розвитку	Індикатори цього показника дають змогу отримати порівняльну оцінку якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті

середовище та ефективність підприємств у країні (<i>BEEPS – The Business Environment and Enterprise Performance Survey</i>)		взаємодії між бізнесом та державою у країнах з перехідною економікою
Індекс розвитку електронного уряду (<i>The UN Global E-Government Development Index (EGDI)</i>)	ООН	Вимірювання трьох субіндикаторів: можливість і якість онлайн-сервісів, розвиненість телекомунікаційної інфраструктури, людський капітал

Джерело: складено на основі [154, с.60-62; 16, с.298-299; 240, с. 118-119]

Отже, зазначені показники (далеко не всі нами було висвітлено) спрямовані на визначення інтегральних індикаторів ефективності публічного управління і державної служби в порівнянні з іншими країнами і вказують на результативність проведених реформ державної служби в окремій країні, але враховують лише загальні трендові оцінки діяльності державних службовців, не зосереджуючись на ефективності формування професійної відповідальності державного службовця.

Виходячи з того, що для оцінки ефективності публічного і державного управління більш за все використовується цільовий підхід, виокремлюються такі групи критеріїв ефективності: ціннісно-раціональні, які вони визначають, наскільки результати управлінської діяльності відповідають ціннісним орієнтирам і ідеологічним пріоритетам державного розвитку; цілераціональні, які характеризують узгодженість отриманих результатів із поставленими цілями, закріпленими у державних програмах та завданнях різних сфер; прагматичні, які відображають соціально-економічну складову ефективності, що оцінюється за співвідношенням «витрати - результат».

Критерії ефективності публічного управління, на думку В.Цветкова, в загальному сенсі мають такі ознаки як: відповідність результатів діяльності

державного службовця його адміністративно-правовому статусу і посадовим обов'язкам; прийняття управлінських рішень на основі принципів законності і верховенства права: включення громадськості до прийняття управлінських рішень; відкритість і прозорість управлінської інформації [237]. Виділені ознаки критеріїв ефективності підкреслюють суспільно-корисну значимість всіх рівнів державного управління, в тому числі діяльності державного службовця, причому ці критерії повинні відображати рівень компетентності, відповідальності, працездатності, ступінь і якість виконання завдань конкретними державними службовцями.

Досить комплексно до виділення критеріїв ефективності публічного управління і державної служби підійшла Ю.Чуприна [245, с.187-188], які ми згрупували у декілька критеріальних груп: 1) організаційно-управлінські критерії, що пов'язані із оцінкою діяльності органу управління (відповідність організаційної структури вимогам часу і меті; розподіл функцій між працівниками; стилі керівництва; форми організаційної взаємодії; участь службовців у прийнятті рішень; відносини між відділами; вертикальні відносини тощо); 2) критерії управління персоналом (процедура відбору кадрів; професійний розвиток; службова кар'єра; матеріальне і нематеріальне стимулювання тощо); 3) критерії контролю за діяльністю органу державної влади (визначеність контролю в органах виконавчої влади на інституційному рівні; здійснення контролю за основними напрямками діяльності; відкритість та прозорість роботи органів виконавчої влади тощо); 4) критерії доступності громадськості до прийняття управлінських рішень (прозорість і доступність інформації про діяльність; участь інституцій громадянського суспільства в прийнятті рішень тощо).

Отже, саме комплексний характер результатів діяльності системи управління дає підстави для формування розгалуженої системи критеріїв оцінки ефективності публічного управління на всіх рівнях суспільної організації. Виходячи з логіки комплексного підходу, найбільш доцільно, на

оцінювати публічне управління за критеріями загальної, спеціальної та конкретної соціальної ефективності.

Так, на думку М.Туленкова, система критеріїв першого (або вищого) рівня оцінки загальної соціальної ефективності публічного управління характеризує загальносуспільну корисність, і з одного боку, пов'язаний з потребами, інтересами та цілями суспільного розвитку (загальнодержавного, регіонального й місцевого), а з іншого – дає можливість визначати й вимірювати ступінь (міру) досягнення мети (цілей) суспільного розвитку, а також задоволення найбільш нагальних потреб та інтересів індивідів і соціальних груп [225, с. 358].

Критерії другого (або середнього) рівня оцінки ефективності публічного управління, тобто критерії спеціальної соціальної ефективності розкривають ефективність організаційно-управлінської діяльності власне суб'єктів публічного управління (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інституцій громадянського суспільства; територіальної громади). М. Туленков виділив такі критерії спеціальної соціальної ефективності: 1) цілеспрямованість діяльності суб'єктів публічного управління; 2) витрати часу на досягнення управлінської мети; 3) стиль функціонування суб'єктів (органів) управління; 4) складність організації суб'єктів (органів) управління; 5) сукупні витрати (соціальні, економічні, політичні, технічні, організаційні, інформаційні, матеріальні, людські тощо) на досягнення мети [225, с. 360-364]. Отже, критерії спеціальної соціальної ефективності вкладаються у формулу: «цілі – час – стиль – складність – витрати».

Критерії третього (низового) рівня, або критерії конкретної соціальної ефективності в публічному управлінні застосовуються для оцінки ефективності кожної конкретної організаційної структури управління, кожного конкретного державного службовця (керівника, менеджера), а також будь-якого іншого кваліфікованого фахівця, що задіяні в процесі підготовки, ухвалення та реалізації конкретних управлінських рішень. Саме на цьому

рівні можна розглядати критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця.

Визначення рівня сформованості професійної відповідальності державного службовця пов'язане із оцінюванням ефективності державної служби в цілому, функціонування органу державного і публічного управління і діяльності державного службовця. Оцінювання у державній службі має на меті: визначення рівня дотримання принципів державної служби в практичній діяльності державних службовців (згідно Закону України «Про Державну службу»); До ключових завдань органу державної служби належить: професіоналізація персоналу через стимулювання до постійного професійного розвитку та сприяння кар'єрному зростанню; запобігання корупційним проявам та формування доброчесної поведінки державних службовців, що сприяє підвищенню ефективності та легітимності державної служби [137, с. 314–315]. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» [60], оцінювання діяльності державних службовців здійснюється на основі показників результативності, ефективності та якості, що визначаються з урахуванням посадових обов'язків, закріплених за конкретною посадою. При цьому оцінка передбачає врахування дотримання правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, що власне визначає рівень професійної відповідальності державного службовця. Для оцінювання можуть застосовуватися як кількісні, так і якісні критерії [60].

У цьому контексті ефективність діяльності державного службовця розглядається як показник, що відображає ступінь та якість виконання посадових обов'язків, завдань і функцій, покладених на конкретну особу за посадою. Окрім оцінювання виконання державним службовцем посадових обов'язків і дотримання принципів державної служби, ефективність діяльності пов'язується із критеріями професійної компетентності і особистісно-психологічними якостями державного службовця. Причому науковці доволі часто поєднують їх в понятті професійної компетенції. Так, С.Зелінський виділяє такі види компетенцій державних службовців:

професійні (знання, вміння і навички); соціально-особистісні; управлінські (лідерські якості, здатність приймати раціональні і відповідальні управлінські рішення); мотиваційні [64, с.137–138]. В.Сороко пропонує такі критерії оцінювання професійних компетенцій, як: 1) соціально-психологічні – особливості ціннісно-мотиваційної сфери, соціальна орієнтованість, морально-етичні якості; 2) професійно-кваліфікаційні – знання, уміння, навички; 3) внутрішньо-психологічні особливості державного службовця [117, с.261]. Більш узагальнений перелік критеріїв оцінювання особистих професійних якостей державного службовця надає В.Кравець: а) професійні знання, вміння та навички; б) уміння формулювати свою точку зору; в) готовність до дії, ініціативність; г) оперативність мислення; д) працездатність та витривалість; ж) відповідальність; з) самостійність; е) здатність до лідерства; к) здатність творчого застосування професійного досвіду; л) дотримання етики поведінки; м) дисциплінованість [95, с.112– 114].

Отже, критерії ефективності професійної діяльності державного службовця передбачають правові, морально-етичні і професійно-компетентнісні складові, де рівень сформованості і розвитку професійної відповідальності виступає показником професіоналізму і кваліфікованості державного службовця і відповідності функціональним посадовим обов'язкам.

Публічне управління формуванням професійної відповідальності державного службовця спрямоване на підвищення рівня розвитку її складових, що відображають статус державного службовця – професійно-правову відповідальність, професійно-етичну відповідальність, професійно-компетентнісну відповідальність, тому критеріями ефективності виступають показники сформованості визначених складових як на рівні загальної і спеціальної соціальної ефективності (переважно в кількісному вимірі), так і на рівні конкретної соціальної ефективності – сформованості професійної відповідальності окремого державного службовця (переважно в якісному

вимірі). Виокремимо основні критерії ефективності формування складових професійної відповідальності.

На рівні загальної (суспільно корисної) (на загальнодержавному рівні, рівні всієї системи державного управління) і спеціальної ефективності (на рівні органів державного управління) критерії сформованості складових професійної відповідальності можна визначити в кількісній оцінці:

– професійно-правова відповідальність: кількість (%) державних службовців, яких притягнуто до адміністративної і дисциплінарної відповідальності; кількість (%) державних службовців, яких притягнуто до кримінальної відповідальності за порушення антикорупційного законодавства; кількість скарг з боку громадян за порушення державними службовцями принципів верховенства права і законності за певний період часу (квартал, рік) тощо;

– професійно-етична відповідальність: кількість (%) державних службовців, яких притягнуто до дисциплінарної відповідальності за порушення етичних правил поведінки державного службовця; кількість скарг з боку громадян за порушення державними службовцями принципу добросовісності, морально-етичних норм взаємодії з громадянами і організаціями як отримувачами державних послуг за певний період часу (квартал, рік) тощо;

– професійно-компетентнісна відповідальність: кількість (%) випускників вищих навчальних закладів за спеціальністю «Публічне управління»; кількість (%) державних службовців, які пройшли професійну перепідготовку і підвищення кваліфікації; кількість (%) державних службовців, які отримали службове підвищення за певний період часу (квартал, рік) тощо.

На рівні конкретної соціальної ефективності (державний службовець, керівник підрозділу, органу державного управління) критерії сформованості складових професійної відповідальності можна визначити в якісній оцінці:

– професійно-правова відповідальність: рівень правової самосвідомості і освіченості; дотримання посадових обов'язків відповідно посади в державного органі; дотримання антикорупційного законодавства; усвідомлення наслідків юридичної відповідальності державного службовця тощо;

– професійно-етична відповідальність: рівень сформованості моральної свідомості особистості; рівень усвідомленості і дотримання загальних норм, принципів і стандартів професійної етики і правил етичної поведінки державного службовця тощо;

– професійно-компетентнісна відповідальність: володіння теоретико-методологічними основами публічного управління й адміністрування, соціально-політичними та економічними знаннями, вміннями та навичками; здатність до оновлення умінь, знань та навичок, до модернізації своїх професійних знань; володіння державною мовою, основними знаннями і навичками з психології управління, лідерства, роботи в команді тощо.

Як нами було обґрунтовано, формування професійної відповідальності державного службовця відбувається через механізми публічного управління: нормативно-правових, інституційно-організаційних, мотиваційних, професійно-освітніх, інформаційно-комунікаційних, тому сформованість складових професійної відповідальності (як результативний критерій) залежить від ефективності реалізації механізмів.

В аспекті оцінки ефективності реалізації механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця слід використовувати критерії ефективності управління, запропоновані М.Туленковим: 1) вхідні критерії, що реалізують витратний підхід до оцінки ефективності суб'єктів публічного управління (органи державного управління, органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства, ЗМІ, ВНЗ, територіальні громади) та використовують вхідні характеристики функціонування керованих ними об'єктів як мірило ефективності їхньої діяльності (наприклад, показники

економічності); 2) вихідні критерії, що формують результатний підхід до оцінки ефективності суб'єктів публічного управління та використовують вихідні (кінцеві) характеристики функціонування керованих ними об'єктів як мірило ефективності їхньої діяльності (наприклад, показники професіоналізації державної служби); 3) процесні критерії, що реалізують порівняльний підхід до оцінки ефективності керуючих суб'єктів та використовують цільові (структурно-функціональні) характеристики функціонування керованих об'єктів як мірило ефективності їхньої діяльності (наприклад, показники збалансованості чи оптимальності) [226, с.25].

Узагальнення результатів аналізу і виокремлення критеріїв публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця представлено в таблиці 2.3.2.

Таблиця 2.3.2

Критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця

Механізми публічного управління	Складові професійної відповідальності державного службовця		
	Професійно-правова відповідальність	Професійно-етична відповідальність	Професійно-компетентнісна відповідальність
Нормативно-правові механізми	Обізнаність щодо юридичної відповідальності державного службовця Дотримання антикорупційного законодавства	Дотримання правил і стандартів етичної і доброчесної поведінки	Усвідомлення права на професійний розвиток і службу кар'єру
Інституційно-організаційні механізми	Підзвітність НАДС щодо юридичної (адміністративної, дисциплінарної, матеріальної, кримінальної) відповідальності	Підзвітність НАДС щодо дотримання правил, норм і стандартів професійної діяльності державного службовця	Реалізація права на професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації в вищих навчальних закладах з урахуванням кращих європейських освітніх практик
Мотиваційні механізми	Сформована система мотивів і цінностей професійної діяльності на основі принципів верховенства права і законності	Прагнення здійснювати професійну діяльність відповідно моделі доброчесної, етичної поведінки і власної системи цінностей (їх узгодження)	Стійка мотивація на постійне професійне вдосконалення
Професійно-освітні механізми	Рівень правової самосвідомості і освіченості державного службовця	Рівень сформованості моральної свідомості особистості	Здатність до оновлення умінь, професійних знань та навичок; до модернізації своїх професійних знань
Інформаційно-комунікаційні механізми	Відкритість по відношенню до контролю за результатами професійної діяльності з боку громадськості (громадський контроль)	Дотримання правил етичної поведінки у взаємодії з громадськістю, ЗМІ, інституціями громадянського суспільства	Доступність інформації щодо професійної компетентності державного службовця

Висновки до другого розділу

Аналіз концептуальних основ публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця дозволив зробити наступні висновки.

1. Визначено, що публічне управління виступає як сучасна концепція взаємодії держави і суспільства, тому його принципи і механізми можуть бути застосовані до державної служби і до формування професійної відповідальності державного службовця як посередника між державою і суспільством.

Проаналізовано основні концептуальні моделі публічного управління, представлені як еволюція концептуальних ідей державного управління відповідно розвитку демократичного типу соціального управління і формуванню та самоорганізації громадянського суспільства: 1) модель управління М.Вебера та В.Вільсона, побудовану на принципах наукового менеджменту та бюрократичної системи управління («*Old Public Management*»), якій притаманні високий рівень бюрократії, ієрархізованість і централізованість системи державного управління, а державна служба характеризується бюрократизацією процесу адміністрування і формалізацією процедур надання державних послуг; 2) модель «Нового публічного менеджменту» («*New Public Management*»), ознаками якої є запровадження ринкових механізмів управління, мінімізація витрат, демократизація та контроль з боку громадськості; державна служба виступає як сервісна агенція з надання державних послуг, а громадяни споживачі цих послуг; діяльність державного службовця спрямована не на процес, а на її результативність; 3) модель належного управління (урядування) («*Good Governance*»), основними принципами якої є: прозорість, відповідальність, ефективність, підзвітність суспільству, рівноправність, верховенство закону, права людини, партнерські відносини державної влади і громадянського суспільства у прийнятті управлінських рішень.

2. Визначено, що професійна відповідальність державного службовця як зовнішньо і внутрішньо детермінована система формується в контексті публічного управління державною службою як соціально-правовим інститутом. Виходячи з того, що державний службовець з одного боку є посадовою особою в певному органі державної влади, що професійно компетентна в певному напрямку управлінської діяльності і адміністрування, а з іншого представляє собою публічну особу, що підзвітна як державі, так і суспільству, то саме механізми публічного управління сприятимуть формуванню і підвищенню його професійної відповідальності на зовнішньо і внутрішньо детермінованому рівні.

Виокремлено наступні групи механізмів публічного управління як засобів формування професійної відповідальності державного службовця: 1) нормативно-правові; 2) інституційно-організаційні; 3) мотиваційні; 4) професійно-освітні; 5) інформаційно-комунікаційні.

Серед нормативно-правових механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця нами виділено: 1) формування нормативно-правової бази щодо юридичної відповідальності державного службовця; 2) правове регулювання етичної поведінки державного службовця; 3) формування доброчесної поведінки державного службовця через антикорупційне законодавство.

Інституційно-організаційні механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця полягають у наступному: 1) розробка правил, норм і стандартів професійної діяльності і поведінки державного службовця під час виконання службових обов'язків; 2) організаційне забезпечення управління професійною діяльністю державного службовця (створення спеціальних органів); 3) організація контролю за дотриманням правил, норм і стандартів професійної діяльності державного службовця. Таким чином, інституційно-організаційні механізми спрямовані на формування усіх видів професійної відповідальності державного службовця – професійно-правової, професійно-етичної, професійно-компетентної.

Серед основних мотиваційних механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця можна виділити: 1) матеріальне і нематеріальне стимулювання; 2) створення рівних умов кар'єрного просування; 3) врахування індивідуально-психологічних особливостей і психологічних потреб державного службовця. Слід зазначити, що мотиваційні механізми сприяють формуванню усіх видів професійної відповідальності державного службовця – професійно-правової, професійно-етичної, професійно-компетентної.

Професійно-освітні механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця включають: 1) удосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням кращих європейських освітніх практик; 2) впровадження і розвиток компетентного підходу в підготовці державних службовців; 3) соціально-психологічне навчання, спрямоване на формування соціальної і моральної відповідальності державного службовця.

Інформаційно-комунікаційні механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця представляють собою: 1) засоби налагодженої прозорості взаємодії між державою і громадянами, різними секторами суспільства, ЗМІ і суспільством; 2) доступність і відкритість публічної інформації щодо діяльності органів державної влади і посадових осіб; 3) участь громадськості у протидії корупції в органах державної влади.

3. Розглянуто підходи до визначення ефективності публічного управління, які в основному базуються на соціально-економічному аспекті ефективності, мало приділяючи уваги її організаційно-управлінській і поведінковій складовим. Визначено, що концептуальною моделлю ефективності публічного управління в контексті даного дослідження виступає модель трьох рівнів соціальної ефективності: рівень загальної соціальної ефективності (рівень держави та усієї системи державного управління); рівень спеціальної соціальної ефективності (ефективність функціонування суб'єктів

державного управління); рівень конкретної соціальної ефективності (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб), причому модель враховує рівні публічного управління (загальнодержавний, регіональний, місцевий), ефективність діяльності органів державного управління та ефективність діяльності державних службовців, яка конкретизована в оцінці виконання посадових обов'язків, дотримання принципів державної служби, професійної відповідальності.

Критерії ефективності професійної діяльності державного службовця передбачають правові, морально-етичні і професійно-компетентнісні складові, де рівень сформованості і розвитку професійної відповідальності виступає показником професіоналізму і кваліфікованості державного службовця і відповідності функціональним посадовим обов'язкам. Отже, критеріями ефективності виступають показники сформованості визначених складових як на рівні загальної і спеціальної соціальної ефективності (переважно в кількісному вимірі), так і на рівні конкретної соціальної ефективності – сформованості професійної відповідальності окремого державного службовця (переважно в якісному вимірі).

РОЗДІЛ 3

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

3.1 Чинники і механізми формування професійної відповідальності державного службовця (результати соціологічного опитування)

Для виявлення чинників і механізмів формування професійної відповідальності державного службовця в національному і регіональному контексті було проведено соціологічне опитування серед державних службовців обласного рівня (Вінницька і Дніпропетровська області (січень-вересень 2024 р.), а також результати вторинного аналізу статистичних даних НАДС за 2022-2023 рік.

Обґрунтування вибору Вінницької і Дніпропетровської областей в якості досліджуваних регіонів, не претендуючи на вичерпність зазначених характеристик, базується на ряді істотних відмінностей соціального простору регіонів і наближення до зони активних бойових дій.

По-перше, в якості критерію вибору послуговує соціально-економічна специфіка регіону (домінуючий тип господарства, частка міського і сільського населення тощо): Дніпропетровська область ідентифікується як індустріально-промисловий центр країни з потужним науково-технічним потенціалом, з високою часткою міського населення, Вінницька область представляє собою соціально-економічний простір з розвинутим сільським господарством, легкою промисловістю і туристичною галуззю з великою кількістю сільського населення.

По-друге, поширений в політиці і масовій свідомості поділ України на Схід, Захід, Центр, Північ і Південь, що представлений ауто і гетеростереотипами їх розбіжностей, відзначається багатьма дослідниками, до

числа яких належать, зокрема І.Кононов [91], М. Панов [143], Н. Черниш [243] та інші. В цьому аспекті Дніпропетровську область було обрано як репрезентативну Південно-Східному регіону України, Вінницьку область – Північно-Центральному регіону.

По-третє, критерієм вибору регіонів слугує наближеність до зони активних бойових дій. Так, Дніпропетровська область є прифронтовим регіоном, а Вінницька область – знаходиться у відносній віддаленості від зони бойових дій, хоча і зазнає ракетних і дронівих ударів з боку рф. На нашу думку це може впливати на оцінку модернізації державної служби і визначення чинників і механізмів формування професійної відповідальності державного службовця, що набуває особливого значення в умовах воєнного стану в Україні. Можливі розбіжності можуть бути пов'язані із безпековими умовами професійної діяльності, значним навантаженням, негативними психоемоційними станами державних службовців як наслідку стресу і відчуття постійної загрози. До того ж перебування в прифронтових територіях вимагає посилення стресостійкості і відповідальності в професійній діяльності.

Всього було опитано 273 державних службовців обласного рівня: з них 176 – державні службовці Вінницької області, 97 – державні службовці Дніпропетровської області.

Предмет дослідження – чинники і механізми формування професійної відповідальності державного службовця в загалі і в залежності від регіону.

Мета дослідження – визначення ефективних механізмів і оптимальних умов публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в контексті реформування і професіоналізації державної служби в Україні.

На підґрунті теоретичного і концептуального аналізу професійної відповідальності державного службовця як зовнішньо і внутрішньо детермінованої системи було складено таблицю 3.1.1, в якій представлено операціональні поняття та емпіричні індикатори експертного опитування.

Таблиця 3.1.1

Операціональні поняття (параметри) та емпіричні індикатори дослідження

Поняття (параметри)	Індикатор	Тип шкали	Методи
Стан системи управління державною службою	Оцінка системи управління державною службою в Україні	Рангова	Анкетування
	Оцінка реалізації принципів і характерних особливостей державної служби в різних моделях публічного управління в Україні	Рангова	Анкетування
Особливості професійної відповідальності державного службовця	Визначення сутнісно-змістових особливостей професійної відповідальності державного службовця Оцінка значимості формування складових професійної відповідальності державного службовця	Рангова	Анкетування Контент-аналіз Анкетування
Чинники і механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця	Умови формування високого рівня професійної відповідальності державного службовця	Номінальна	Анкетування Контент-аналіз Анкетування
	Механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця Критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця	Номінальна	Анкетування

Для реалізації поставленої мети було розроблено анкету соціологічного опитування (Додаток А).

Надійність і валідність результатів дослідження забезпечується за рахунок застосування комплексу аналітичних і статистичних методів, методів параметричної та непараметричної статистики (за допомогою ППП STADIA 10.0, SPSS 17.0).

Наведемо деякі статистичні дані щодо кількісного складу державних службовців на 31.03.2023 року. Так, за даними НАДС в Україні працюють 166253 державних службовців, з них: категорії А – 209, категорії Б – 41917, категорії В – 124127, причому кількість вакантних посад складає 35431. До того ж 5228 державних службовців перебувають на тимчасово окупованих територіях або в межах районів бойових дій, 3957 державних службовців мобілізовані або проходять службу у військах територіальної оборони ЗСУ. А кількість призначених державних службовців з початку 2023 року складає 9895 осіб, звільнених – 10492 [212]. На нашу думку, саме війна обумовлює недостатність за штатним розписом державних службовців в органах державної влади – деякі з них звільнилися, деякі виїхали за кордон, деякі пішли в лави ЗСУ і територіальної оборони, тому на тих, хто продовжує виконувати свої професійні обов'язки покладається висока відповідальність в умовах воєнного стану та соціально-економічної кризи.

На рис. 3.1.1 представлено розподіл оцінок державними службовцями стану системи управління державною службою в Україні в цілому по вибірці і в залежності від регіону.

Так, за результатами опитування позитивна оцінка спостерігається більш за все серед державних службовців, які здійснюють професійну діяльність у Вінницькій області (65,4% опитаних), серед державних службовців Дніпропетровської області таких значно менше – 39,1%, до того ж 45,4% опитаних не визначили свою позицію. В цілому більше половини державних службовців вважають систему управління державною службою в Україні задовільною (56%). Такий розподіл може бути пов'язаний із близькістю Дніпропетровського регіону до зони бойових дій, перевантаженням у виконанні посадових обов'язків через значну кількість

внутрішньо переміщених осіб (що додає багато завдань до звичної професійної діяльності), усуненням руйнівних наслідків ворожих обстрілів і психоемоційним станом у вигляді переживання хронічного стресу, тривоги, страху і відчуття загрози (15,5% опитаних оцінюють стан управління і забезпечення професійної діяльності державних службовців як незадовільну).

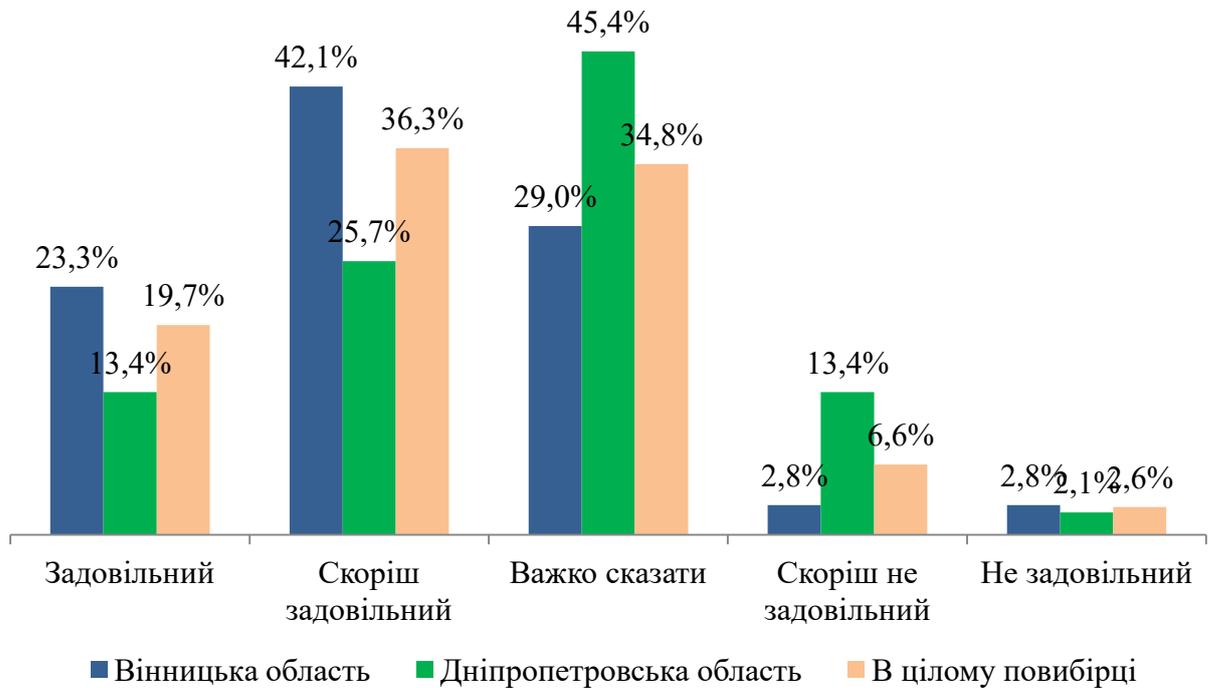


Рис. 3.1.1 Оцінка стану системи управління державною службою в Україні

Джерело: авторська розробка

Незважаючи на воєнний стан і соціально-економічну нестабільність, модернізація і реформування державної служби в Україні продовжується, набуваючи рис і особливостей основних моделей публічного управління - старого публічного менеджменту (раціонально-бюрократична система управління) або «*Old Public Management*»; нового публічного менеджменту (державний менеджмент) або «*New Public Management*»; належного (якісного) врядування або «*Good Governance*». Для оцінки реалізації основних принципів державної служби в наведених моделях публічного управління державним службовцям було запропоновано оцінити за 5-ти бальною шкалою їх

впровадження в систему Державної служби України і нормативне регулювання професійної діяльності державних службовців (рис. 3.1.2).



Рис. 3.1.2. Оцінка реалізації принципів і характерних особливостей державної служби в різних моделях публічного управління в Україні

Джерело: авторська розробка

Виходячи з результатів проведеного дослідження, у цілому найбільш високі показники були зафіксовані для таких принципів функціонування державної служби як соціально-правового інституту: відкритість і прозорість діяльності органів державного управління (3,88 балів), акцент на адмініструванні і веденні ділової документації (3,82 балів), підзвітність державі і громадянському суспільству (3,82 балів), забезпечення рівного доступу до державної служби (3,81 балів), орієнтація професійної діяльності на результат (3,79 балів), знеособленість взаємодії державного службовця і громадянина (3,78 балів), верховенство права і законність (3,77 балів), стандартизація поведінки і діяльності державного службовця (3,72 балів), професіоналізація державної служби (3,71 балів). Отже, можна казати про поєднання старої раціонально-бюрократичної системи державної служби і тенденції впровадження принципів належного врядування, що передбачає посилення ролі громадянського суспільства в прийнятті управлінських рішень і контролі за діяльністю органів державного управління. Слід також відзначити порівняно низькі показники реалізованості виділених принципів серед державних службовців прифронтової Дніпропетровської області, особливо в таких аспектах як рівний доступ до державної служби, верховенство права, політична неупередженість і акцент на адмініструванні як основи професійної діяльності. Такі показники можуть корелювати з підвищеним рівнем незадоволеності системою управління державною службою, з одного боку, а з іншого – воєнний стан вимагає централізації управління і ретельного виконання посадових інструкцій та посилення відповідальності за наслідки дій, вчинків і поведінки в процесі професійної діяльності державного службовця.

Невід'ємною складовою модернізації і реформування державної служби в Україні є формування професійної відповідальності державних службовців, однак дана категорія має варіативний характер, тому для визначення сутнісно-змістових особливостей поняття «професійна відповідальність» в груповій свідомості державних службовців, респондента було запропоновано

відповісти на відкрите питання: «Вкажіть, будь-ласка, в чому, на Вашу думку, полягає сутність і зміст професійної відповідальності державного службовця?». Всього було отримано 364 відповіді. За допомогою методу контент-аналізу було виділено 6 семантичних груп висловлювань (рис. 3.1.3, Додаток Б).



Рис. 3.1.3. Сутнісно-змістові особливості професійної відповідальності державного службовця (результати контент-аналізу)

Джерело: авторська розробка

Детальніше розглянемо виділені семантичні категорії.

1. Належне і якісне виконання посадових обов'язків (33% висловлювань). Дана категорія відображає загальне розуміння своїх посадових обов'язків і завдань в межах компетенції органу державного управління. Типовими висловлюваннями є: «розуміти та виконувати покладені завдання та обов'язки, на належному рівні; виконання функціональних обов'язків, виконувати в повному обсязі, відповідно до посадової інструкції; діяти в

інтересах громадян, служити суспільству; якісне виконання поставлених завдань та обов'язків».

2. Дотримання етичних норм і поведінки (23,1% висловлювань). Ця категорія відображає з одного боку дотримання норма, правил і стандартів професійної етики, з іншого – здійснення професійної діяльності відповідно морально-етичних цінностей, прийнятих в суспільстві. Найбільш поширеними відповідями є: «дотримання норм професійної етики, етичної поведінки; доброчесність, чесність, моральні якості, порядність».

3. Професійна компетентність (15,6% висловлювань). Категорія включає в собі професійний розвиток і вдосконалення, професіоналізацію державної служби. Серед провідних висловлювань слід виділити наступні: «професіоналізм; компетентність; професійний розвиток, підвищення свого професійного рівня і компетентності».

4. Відповідальність за професійну діяльність (15,4% висловлювань), що відображає загальне уявлення про професійну відповідальність. Типовими відповідями є: «Відповідальність; приймати відповідальність за свої дії; відповідальність перед громадськістю; передбачати наслідки своїх вчинків».

5. Правова освіченість і самосвідомість (12,1% висловлювань). Типові висловлювання: «знання законодавчої бази, дотримуватися законодавства; Законність; недопущення корупційних дій, дотримання антикорупційного законодавства».

6. Матеріальне забезпечення професійної діяльності (0,8% висловлювань).

Серед основних складових професійної відповідальності респонденти найбільш значимою виділяють професійно-компетентнісну відповідальність, пов'язану із професіоналізацією державної служби взагалі і постійного професійного вдосконалення і зростання державного службовця зокрема (рис. 3.1.4). не менш важливою опитані вважають професійно-етичну відповідальність.



Рис. 3.1.4. Оцінка значимості формування складових професійної відповідальності державного службовця

Джерело: авторська розробка

Розглянемо деякі статистичні дані щодо додержання державними службовцями складових професійної відповідальності.

Так, окремої уваги заслуговує аналіз даних НАДС щодо дисциплінарних впроваджень – притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні за статистикою найбільш поширений вид професійно-правової відповідальності [254]. Так у 2022 році було відкрито 2345 дисциплінарних впроваджень (для порівняння у 2021 році – 2015), з них до дисциплінарної відповідальності притягнуто у 2022 році 1249 державних службовців, тобто доведено наявність дисциплінарного проступку (1633 державних службовця у 2021 році; доведено відсутність дисциплінарного проступку у 2022 році 949 випадків, а у 2021 році 1326 випадків).

Наведемо деякі дані про види і підстави дисциплінарних стягнень у 2022 і 2021 роках серед доведених дисциплінарних проступків (рис. 3.1.5- 3.1.6).

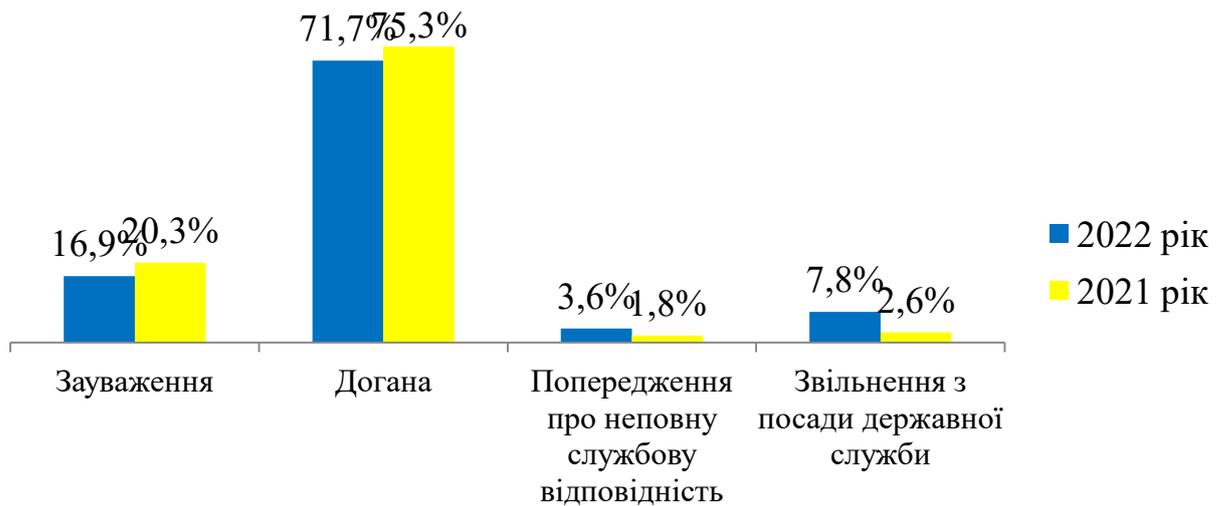


Рис. 3.1.5. Види дисциплінарних стягнень з державних службовців (у %)

Джерело: [254]

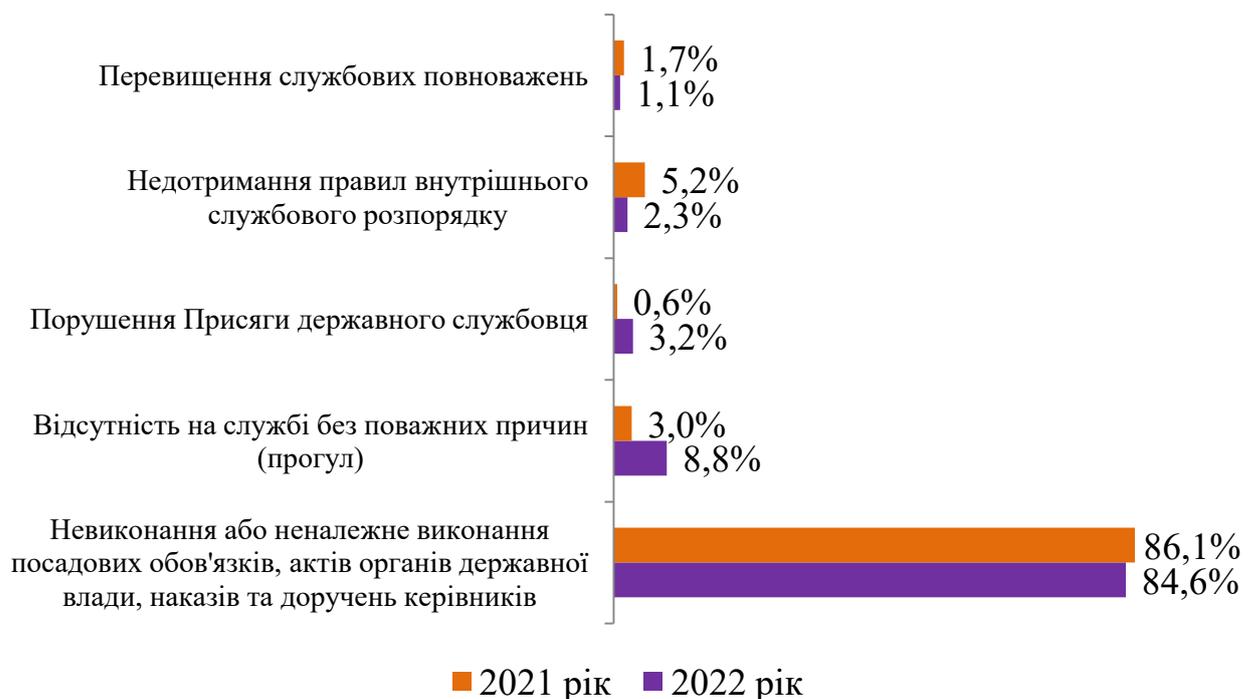


Рис. 3.1.6. Підстави для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності (у %)

Джерело: [254]

У 2022 році спостерігалось майже втричі більше звільнень державних службовців за судовим рішенням та вдвічі більше попереджень про неповну службову відповідність порівняно з попередніми роками. Серед підстав для

притягнення до дисциплінарної відповідальності найбільший відсоток як у 2021, так і у 2022 роках припадає на невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків. Водночас відсутність на роботі без поважних причин та порушення Присяги державного службовця значно зросли у 2022 році, що обумовлено воєнним станом та активними бойовими діями на окремих територіях.

Одним із ключових чинників формування професійної та доброчесної державної служби є ефективне функціонування системи професійного навчання державних службовців. Сучасна модель цієї системи в Україні передбачає планування професійного розвитку, яке включає:

визначення індивідуальних потреб у навчанні державних службовців на основі оцінювання їх службової діяльності;

складання та моніторинг виконання індивідуальної програми підвищення професійної компетентності або індивідуальної програми професійного розвитку;

забезпечення професіоналізації державної служби через підвищення фахового рівня, розвиток навичок самоосвіти та самовдосконалення, а також навчання протягом всієї службової кар'єри.

На 2023 рік індивідуальні програми було затверджено для 115 704 державних службовців категорій «Б» і «В» центральних органів влади, з яких 28 403 особи належать до категорії «Б», а 87 301 – до категорії «В». Це свідчить про системний підхід до підвищення професійної компетентності та кар'єрного розвитку державних службовців [6].

Результати аналізу індивідуальних потреб у професійному навчанні показують, що у 2023 році 533 державних службовці категорій «Б» і «В» центральних органів влади та їх територіальних органів (278 державних службовців категорії «Б», 255 державних службовців категорії «В») завершують навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів [6].

Найбільшу частку потреб у професійному навчанні державні службовці категорій «Б» і «В» у 2023 році планують задовільнити шляхом проходження самоосвіти (46%) та підвищення кваліфікації за загальними короткостроковими програмами (34%) [6].

Найбільше державні службовці категорій «Б» і «В» потребують удосконалення професійної компетентності «професійні знання», що охоплює, зокрема, знання щодо запобігання корупції та забезпечення доброчесності, гендерної рівності, інформаційної безпеки, кібербезпеки, бухгалтерського обліку та управління публічними фінансами, нормотворчої діяльності, дотримання прав людини та застосування міжнародного гуманітарного права, управління проектами, стратегічного управління та планування тощо. Удосконалення цієї компетентності складає 36,3 % усіх потреб у професійному навчанні державних службовців категорії «Б» та 43,9% – категорії «В» [6].

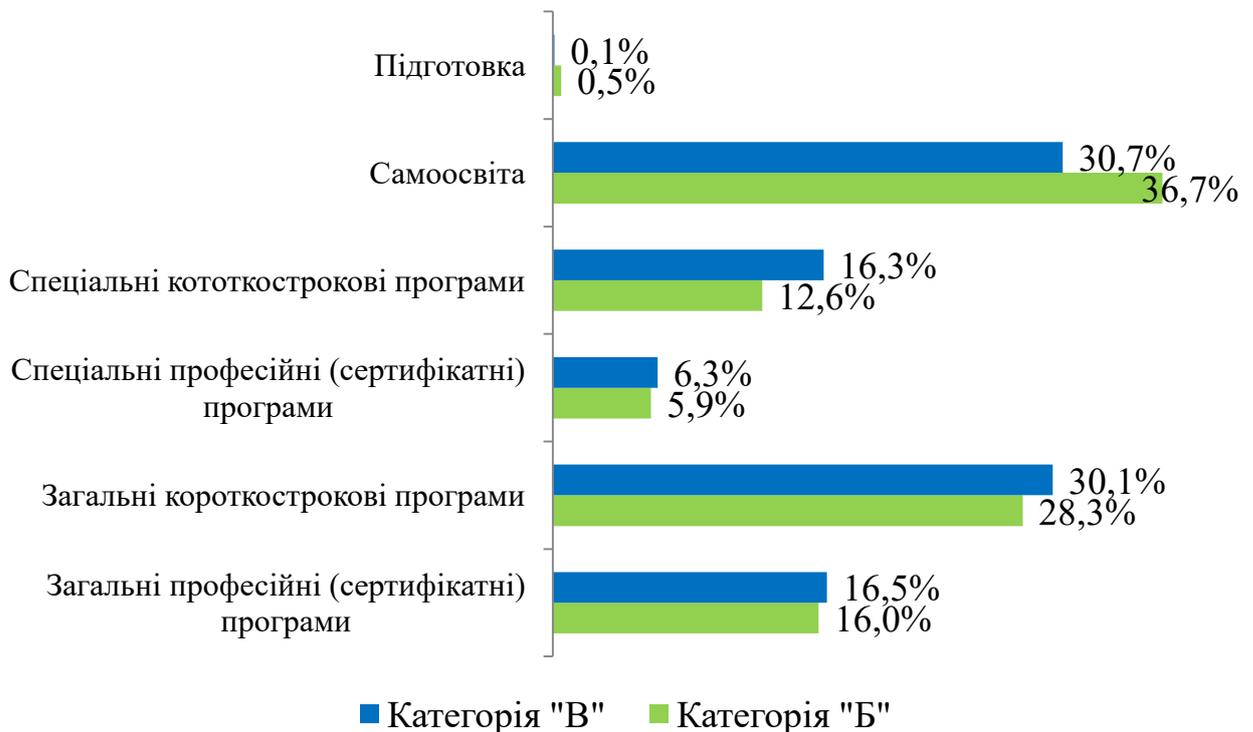


Рис. 3.1.7. Потреби державних службовців категорій «Б» і «В» в удосконаленні професійної компетентності «професійні знання» за видами професійного навчання (у %)

Джерело: [6]

Як видно з рис. 3.1.7, пріоритетними видами професійного навчання для удосконалення компетентності «професійні знання» державні службовці категорій «Б» і «В» визначають самоосвіту та підвищення кваліфікації за загальними короткостроковими програми: державні службовці категорії «Б» – 36,6% самоосвіта та 28,3% підвищення кваліфікації за загальними короткостроковими програми; державні службовці категорії «В» – 30,7% та 30,1% відповідно [6].

Окрім вищевказаної компетентності найбільшу потребу державні службовці категорії «Б» визначили в удосконаленні таких професійних компетентностей (у відсотках до визначених потреб): цифрова грамотність – 16,7 %; комунікація та взаємодія – 11,2 %; лідерство – 8 %; впровадження змін – 7,5 %; знання законодавства – 8 %. Водночас державні службовці категорії «В» визначили найбільшу потребу в професійному навчанні, що спрямоване на удосконалення таких професійних компетентностей (у відсотках до визначених потреб): цифрова грамотність – 18,4 %; командна робота та взаємодія – 10,7 %; знання законодавства – 10 %; сприйняття змін – 8,1 % [6].

Для визначення найбільш значимих чинників та умов формування високого рівня професійної відповідальності державним службовцям було запропоновано відповісти на відкриті питання: «Які чинники і умови, на Вашу думку, сприятимуть формуванню високого рівня професійної відповідальності державного службовця в Україні?». Всього було отримано 379 відповідей. За допомогою методу контент-аналізу було виділено 8 семантичних груп висловлювань: матеріальне стимулювання, професіоналізація державної служби, впровадження етичних норм і стандартів, правова відповідальність, громадянська відповідальність, нематеріальне стимулювання, соціально-правовий контроль, удосконалення системи управління (рис. 3.1.8, Додаток В).



Рис. 3.1.8. Чинники та умови формування професійної відповідальності державного службовця (результати контент-аналізу)

Джерело: авторська розробка

Детальніше розглянемо виділені семантичні категорії.

1. Матеріальне стимулювання (29% всіх висловлювань). Ця категорія представлена чинниками матеріального забезпечення, фінансування, гідних умов професійної діяльності. Типові відповіді респондентів: «матеріальна мотивація, матеріальне забезпечення; гідна заробітна плати, підвищення заробітної плати; належні умови праці».

2. Професіоналізація державної служби (26,6% висловлювань). Дана група чинників пов'язана із професійним розвитком та вдосконаленням, можливістю кар'єрного зростання через підвищення професійної кваліфікації і компетентності. Серед основних висловлювань слід відзначити наступні: «підвищення професійної компетентності, освіта, професійне навчання; можливість кар'єрного розвитку, кар'єрне просування; професіоналізм; компетентність, професійна компетентність».

3. Впровадження етичних норм і стандартів (13,7% висловлювань) передбачає дотримання норм професійної етики і суспільно-моральних

цінностей: «етика і чесність, професійна етика, чіткі етичні стандарти, дотримання моральних принципів, моральні якості».

4. Правова відповідальність (12,4% висловлювань) пов'язана із застосуванням правових санкцій за порушення принципів державної служби та антикорупційного законодавства: «відповідальність за рішення і дії, санкції за порушення; відповідність закону і правилам служби; наявність нормативної бази, узгодженість, удосконалення законодавства; антикорупційне законодавство, негативне ставлення до корупції, боротьба з корупцією».

5. Громадянська відповідальність (5,3% висловлювань) вказує на усвідомлення громадянських цінностей, національну гідність та ідеологію патріотизму. Основні висловлювання: «патріотизм; громадянська свідомість; відданість справі, вірність своєму професійному покликанню».

6. Нематеріальне стимулювання (5% висловлювань): «Нематеріальна мотивація; здатність усвідомлювати і виконувати завдання та обов'язки».

7. Соціально-правовий контроль (4,2% висловлювань). В цій категорії представлено тезу про впровадження контролю за професійною діяльністю державного службовця як з боку держави, так і з боку громадянського суспільства: «розвиток прозорості в роботі державних інституцій та доступ до інформації громадськості; створення ефективної системи нагляду і контролю за діяльністю державних службовців; залучення громадських організацій до моніторингу та оцінки діяльності державних службовців».

8. Удосконалення системи управління державною службою (3,8% висловлювань): «чіткі правила норми і стандарти професійної діяльності; прийняття стандартів управління, ефективна система управління державною службою».

Також було визначено найбільш значимі та ефективні, на думку опитаних, механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця (рис. 3.1.9).

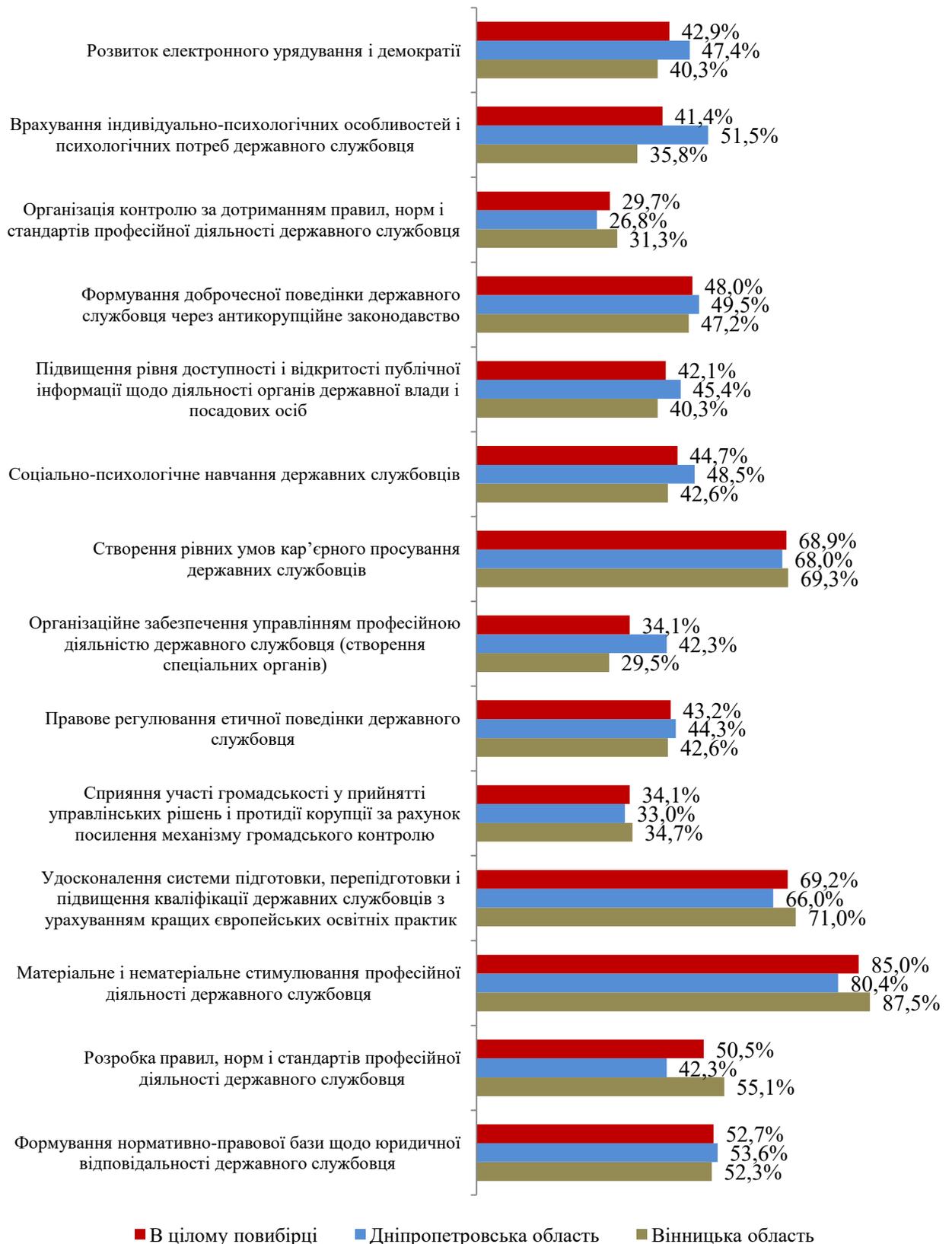


Рис. 3.1.9. Механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця (можна було обрати декілька варіантів)

Джерело: авторська розробка

Серед основних груп механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця найбільшу вагу виявили: 1) мотиваційні механізми (матеріальне і нематеріальне стимулювання (85%), можливість кар'єрного просування (69%)); 2) професійно-освітні механізми (удосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців (69%); 3) нормативно-праві механізми формування юридичної відповідальності (53%). Слід також відзначити значимість дотримання антикорупційного законодавства і формування етичної і добросесної поведінки державного службовця. Важливим механізмом опитані вважають і розвиток електронного врядування в наданні адміністративних та соціальних послуг, що зменшує навантаження в процесі діяльності державного службовця, а також увесь спектр відповідальності, пов'язаної із документообігом, оформленням виплат тощо. Найменший показник значимості виявлений в інституційно-організаційних механізмів, які пов'язані насамперед в організації контролю за дотриманням норм, правил і стандартів професійної діяльності державного службовця

Суттєвих статистичних відмінностей в залежності від регіону опитаних державних службовців не виявлено, окрім значимості для респондентів Дніпропетровської області організаційного забезпечення діяльності і психологічної підтримки, що пов'язано із стресогенним впливом близькості бойових дій, частотою ракетних обстрілів, подоланням негативних наслідків і руйнувань під час ворожих ударів по цивільній та критичній інфраструктурі регіону.

Було також досліджено оцінку значимості і дієвості критеріїв ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця, які власне і відображають сформованість основних складових професійної відповідальності – професійно-правової, професійно-етичної і професійно-компетентної (рис. 3.1.10).



Рис. 3.1.10. Критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця (можна було обрати декілька варіантів)

Джерело: авторська розробка

Серед найбільш значимих для опитаних критеріями сформованості професійної відповідальності державного службовця є: рівень правової освіченості і свідомості (72%), здатність до оновлення професійних знань, умінь та навичок (70%), мотивація на професійний розвиток і вдосконалення (70%), дотримання норм і правил добросесної поведінки (66%). Для державних службовців Дніпропетровського регіону найбільшого значення має рівень обізнаності щодо юридичної відповідальності (72%), для опитаних з Вінницької області – професійний розвиток і вдосконалення (76%).

Отже, визначені умови, чинники і механізми формування професійної відповідальності державних службовців можуть бути застосовані в розроблені моделі публічного управління державною службою на сучасному етапі її модернізації і реформування.

3.2 Концептуальна модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця

Теоретичний аналіз проблеми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця через реалізацію соціальними суб'єктами механізми управління і результати експертного опитування щодо визначення чинників, умов, механізмів і критеріїв формування зовнішньо і внутрішньо детермінованої системи професійної відповідальності в контексті євроінтеграції і реформування державної служби дозволяють розробити концептуальну системно-діяльнісну модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця.

Моделювання, як загальнонауковий метод пізнання, дає змогу вивчати об'єкт за допомогою моделі – певної системи, яка, відображаючи і відтворюючи об'єкт дослідження, здатна заміщати його таким чином, що її вивчення забезпечує нову інформацію про об'єкт дослідження. Термін

«модель» (від латинської – *modulus* – міра, зразок) в методології та логіці науки має декілька визначень: по-перше, це мисленнєвий або умовний образ, аналог будь-якого об'єкта, процесу чи явища, що відображає в символічній формі їх основні типологічні властивості; по-друге, це формалізована теорія, на основі якої може бути зроблений ряд певних передбачень; по-третє, це символічне відображення структури, типу поведінки чи зразків взаємодії в соціальних процесах; по-четверте, це певний соціальний стандарт для вимірювання відхилень в реальних процесах, що відбуваються в реальних процесах [227, с.23].

Ідеальні моделі використовуються практично на всіх напрямках наукового пошуку. Ідеальні моделі класифікують за наступними критеріями: за рівнем модельованої системи – мікро- і макромоделі; за орієнтованістю на відтворення тих або інших сторін оригіналу – субстанціональні, структурні, функціональні і змішані моделі; за способом відображення в модельних конструкціях законів і закономірностей, яким підкоряється об'єкт дослідження – детерміністичні і стохастичні моделі; за орієнтованістю на вивчення функціонування або розвитку системи – моделі з постійною структурою і структурою, що змінюється; за місцем в структурі наукового пізнання – вимірювальні, описові, пояснювальні, прогностичні і критеріальні; за рівнем формалізації – концептуальні і формально-логічні (математичні) моделі. Концептуальна, структурна (змістовна) модель – це абстрактна модель, що визначає структуру модельованої системи, властивості її елементів і причинно-наслідкові зв'язки, властиві системі.

Отже, концептуальна (структурна, системно-діяльнісна) модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця повинна, на нашу думку, розглядатися на двох рівнях:

– по-перше, на структурному рівні модель включає суб'єкти публічного управління (органи державного управління, органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства, ЗМІ, громадськість, професійно-освітні установи), механізми публічного управління (нормативно-

правові, інституційно-організаційні, мотиваційні, професійно-освітні, інформаційно-комунікаційні), зовнішньо детерміновані (професійно-правова, професійно-етична, професійно-компетентнісна відповідальність) і внутрішньо детерміновані (когнітивний, мотиваційно-афективний, діяльнісно-поведінковий компоненти) складові професійної відповідальності державного службовця, критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця;

– по-друге, на діяльнісно-процесуальному рівні: взаємодія суб'єктів публічного управління, інституціоналізація механізмів публічного управління, оцінювання рівня сформованості професійної відповідальності державного службовця, корекція стратегії публічного управління формуванням професійної відповідальності.

Схематично концептуальна модель представлена на рис. 3.2.1.

Розглянемо більш детально представлену концептуальну модель в структурному і процесуальному аспектах. Виходячи із визначення в попередньому розділі поняття «публічне управління», можна відзначити його багатоаспектність і багатосуб'єктність, де суб'єкти управління відрізняються за повноваженнями здійснення управлінської діяльності і впливу на прийняття управлінських рішень органу державного управління різних рівнів. Виділення суб'єктів публічного управління залежить від розуміння сутнісно-змістових особливостей моделі публічного управління, конституційно і законодавчо закріплених в Україні правових норм щодо публічного управління і теоретико-методологічної позиції дослідників і науковців, які вивчають дану проблему.



Національний
університет
«Одеська
політехніка»

8. Обґрунтувати концептуальну модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця



Рис. 3.2.1 Концептуальна (системно-діяльнісна) модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця

Джерело: розроблено автором

Так, І. Петрова і О. Руда в якості суб'єктів публічного управління виділяють органи державного управління і їх посадові особи, органи місцевого самоврядування і недержавні організації (хоча і не визначають їх перелік за функціональним призначенням), наголошуючи, що визначальними та специфічними серед суб'єктів публічного управління є населення країни та групи інтересів [151, с.134]. Схожу позицію висловлює О.Рачинська, зазначаючи, що головними суб'єктами публічного управління є громадянське суспільство, недержавні організації та їхні органи, органи державної влади [179]. Н.Юрик, В.Ліпська, О.Ференц розділяють суб'єкти публічного управління на суб'єкти управлінської ланки (інституції, обрані шляхом прямих виборів та їх виконавчі структури; посадові та службові особи, обрані через прями вибори; посадові та службові особи, призначені інституціями та їх виконавчі структури) і суб'єкти, які впливають на прийняття управлінських рішень і одночасно виступають об'єктом публічного управління – колектив людей (група різних рівнів територіальності), громадянське суспільство і недержавні організації професійного, конфесійного, корпоративного спрямування [253, с.177].

І. Сурай, аналізуючи категорії публічної служби в Україні, застосовує інституціональний підхід до виділення суб'єктів публічного управління, зазначаючи, що «в найширшому розумінні публічне управління, формою якого виступає публічна служба, здійснюється працівниками усіх організацій публічного сектору : органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ, медичних і освітніх закладів тощо» [213, с.117]. Такий підхід дещо звужує визначення суб'єктів публічного управління до таких, що наділені публічною владою, хоча авторка і підкреслює роль громадянського суспільства, яке одночасно може виступати і як суб'єкт, і як об'єкт публічного управління.

З правової точки зору розглядає суб'єкти публічного управління В.Терещук в дисертаційному дослідженні «Правовий статус суб'єктів

публічного адміністрування» [219], який до таких суб'єктів відносить не тільки суб'єкти адміністративного права, що діють у межах адміністративно-правових відносин, але й суб'єкти делегованих публічних повноважень – громадські об'єднання, представники самоврядних професій, науково-дослідні та освітні установи тощо.

Отже, враховуючи викладене і предмет даного дослідження, в якості суб'єктів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця нами виділено: 1) органи державного управління різних рівнів, в тому числі органи управління державною службою (НАДС), органи протидії корупції тощо; 2) органи місцевого самоврядування; 3) інституції громадянського суспільства; 4) громадськість і ЗМІ як суб'єкт управління, що здійснює функцію соціального контролю за діяльністю державних службовців і посадових осіб; 5) професійно-освітні і науково-дослідні установи у сфері публічного і державного управління.

В контексті формування професійної відповідальності державного службовця відіграє взаємодія суб'єктів публічного управління, прозорість, відкритість і унормованість якої створює умови для ефективної реалізації механізмів формування професійної відповідальності державного службовця. Отже, категорія взаємодії, а точніше соціальної взаємодії визначає з одного боку модель публічного управління в системі державної служби, а з іншого – критерії ефективності формування професійної відповідальності державного службовця.

В соціальних науках взаємодія виступає системою взаємозалежних елементів (особа, соціальна група, соціальний інститут, соціальна організація), а також їх змістовні соціальні відносини [111, с.147]. Соціальна взаємодія розглядається як процес прямого чи опосередкованого впливу соціальних суб'єктів (акторів) один на одного. У ході такої взаємодії відбувається обмін інформацією, знаннями, досвідом та матеріальними чи нематеріальними цінностями; індивіди або групи визначають власне ставлення до інших, окреслюють свій статус у соціальній структурі та виконувати соціальні ролі.

Роль, у свою чергу, задає індивіду певні стандарти поведінки, забезпечуючи передбачуваність взаємодії. Водночас сама соціальна структура, система соціальних відносин і соціальні інститути формуються як результат різноманітних форм і типів соціальної взаємодії. Таким чином, соціальна взаємодія відображає взаємовідносини між особами та соціальними групами, між особами і соціальними групами та організаціями різних рівнів функціонування її як системи.

В соціологічній науці склалося декілька наукових підходів, які формують сучасні уявлення взаємодії суб'єктів управління. Так, аналізуючи соціальну систему, М. Вебер виділяв чотири основних типи соціальних дій, які ґрунтуються на співвідношенні таких критеріїв як суб'єктивна мотивація індивіда або групи, і орієнтація на іншого (інших): 1) цілераціональна, в якій має місце відповідність цілей і засобів дії; 2) ціннісно-раціональна, в якій дія здійснюється заради якоїсь цінності; 3) афективна, що базується на емоційних реакціях людей; 4) традиційна, що відбувається відповідно до традицій і звичаїв [205]. В цьому аспекті теорія соціальної дії М.Вебера покладена в основу традиційної моделі публічного (державного) управління, що набула назви «раціональної бюрократії».

Теорія дії Т. Парсонса носить системний характер, що передбачає не тільки взаємозв'язок елементів однієї дії, але і зв'язок окремих дій між собою, що структурно представлена наступними системними елементами управління: 1) існування «актора» – суб'єкта публічного управління; 2) наявність цілей (або уявлень про майбутній стан подій), на досягнення яких спрямовано дію – захист інтересів суспільства, надання державних і публічних послуг; 3) існування ситуації дії, основні тенденції розвитку якої більш менш відрізняються від стану подій (цілі), на який орієнтовано дію; 4) наявність суб'єктивної «нормативної орієнтації», коли зв'язок цілей і засобів не випадковий, але склався під впливом інституціоналізованих і внутрішньо засвоених ціннісних стандартів [275, с.44]. Таким чином, в теорії соціальної дії Т. Парсонса система управління представляє собою певну систему дій і

взаємодій суб'єктів управління, яка має власні структурно-функціональні особливості: по-перше, це статусно-рольова взаємодія між надавачами (державні службовці, посадові особи, органи державного управління) і споживачами державних послуг; по-друге, регулятивну функцію в даній системі виконують цінності і норми, які носять задекларований (інституційно унормований) і неформальний характер, тобто ціннісно-нормативна система суспільно-управлінських відносин.

Традиційні погляди на суспільство як на продукт людської взаємодії, що структурується нормами і цінностями, які дозволяють зрозуміти зміни, що відбуваються в соціальній системі. Звідси обґрунтовується його теорія соціальної дії – стратегічної, нормативної, драматургічної, комунікативної дії, що розширює уявлення про взаємодію суб'єктів публічного управління, включаючи як ціннісно-нормативні аспекти, так і комунікацію між суб'єктами управління як досягнення консенсусу в прийнятті управлінських рішень.

Е.Гідденс відзначає, що соціальні системи складаються з практик, організованих як взаємозалежність суб'єкта дії і групи. Їх взаємодія відбувається в часі і просторі, тому соціальні системи можна інтерпретувати як структурні поля, де агенти займають певні позиції по відношенню один до одного. Поняття системи пов'язане з поняттями правил і ресурсів – структурних складових соціальних систем. Згідно концепції Е.Гідденса соціальна взаємодія представляє собою як структурне поле і систему соціальних практик, так і взаємодію акторів – надавачів і отримувачів державних послуг [97, с. 478]. Таким чином, було створено підґрунтя для розуміння управлінської практики як сукупності соціальних дій акторів, що є основою системи зразків соціальної взаємодії його суб'єктів, яка відтворюється через інституціоналізацію й нормативну систему.

У соціальній взаємодії важливу роль відіграє не та чи інша дія, а її інтерпретація, оскільки взаємодія характеризується тим, що породжує приблизно однакові реакції при спілкуванні з будь-яким індивідом; дозволяє ставити себе на місце іншого, дозволяє бачити себе очима іншої людини. При

цьому значущі символи можуть виконувати свою координуючу функцію лише в тому випадку, якщо вони є надбаннями групи. Людина стає членом суспільства в міру того, як вона засвоює зразки і норми групової дії. Отже, в теорії символічного інтеракціонізму основою публічного управління як соціальної взаємодії суб'єктів управління виступає процес інтерпретації символічно-значеннєвого простору взаємовідносин, завдяки якому уможлиблюється прогнозування наслідків впливу і відтворення ситуації взаємодії.

Таким чином, соціологічна інтерпретація соціальної взаємодії суб'єктів публічного управління включає наступні положення: 1) раціональність соціальних дій суб'єктів управління; 2) наявність мети, ситуації і ресурсів управління (в конкретному соціальному просторі), що визначає спрямованість публічного управління на реалізацію функцій держави; 3) в якості регулятивної системи соціальної взаємодії виступає ціннісно-нормативна система як сукупність зразків і правил взаємодії (в публічному управлінні насамперед як нормативно-правова форма взаємодії); 4) взаємодія суб'єктів управління представляє процес інтерпретації взаємовідносин на основі ціннісно-нормативних правил і зразків поведінки в системі публічного і державного управління (в державній службі зокрема).

Якщо в соціології управління взаємодія представляє собою процес досягнення мети розвитку соціальної системи, то в контексті публічного і державного управління соціальна взаємодія розглядається як процес узгодження управлінських рішень в площині «орган державного управління – державний службовець – орган державного управління» і «влада-громадськість».

Вітчизняні науковці неоднаково тлумачать сутність і зміст управлінської взаємодії. Так, на думку І.Гуткіна, взаємодія виступає як законодавчо унормоване співробітництво органів управління, узгоджуючи способи, засоби та методи досягнення мети [177]. О.Михайловська визначає управлінську взаємодію як «вид управлінських зв'язків, при яких

уповноважені на це органи об'єднують дії ряду інших відомств для вирішення загальних завдань і встановлюють їх доцільність» [126, с.72]. В.Кузьмічов в якості визначальної характеристики управлінської взаємодії виділяє спільну діяльність суб'єктів управління на досягнення спільної мети [100]. На нашу думку, дані інтерпретації взаємодії суб'єктів управління більше характеризують специфіку взаємодії органів державного управління і місцевого самоврядування як регламентовану на законодавчому рівні діяльність органів влади на реалізацію завдань державної політики. В контексті формування професійної відповідальності державного службовця взаємодія суб'єктів управління спрямована на вироблення як загальних (спільних для всіх органів державного управління), так і специфічних для окремого органу державного управління і посаді управлінських механізмів і критеріїв оцінки професійної відповідальності державного службовця на основі законодавчо і нормативно закріплених положеннях, що регламентують професійну діяльність державного службовця.

Визначаючи публічне управління як взаємодію органів державного управління, місцевого самоврядування і громадянського суспільства, можна казати про взаємодію суб'єктів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця як взаємодію держави і громадянського суспільства, його вплив на прийняття управлінських рішень, контроль за діяльністю державних органів влади і посадових осіб. Саме сучасна модель публічного управління – належне врядування (*Good Governance*) – передбачає значний вплив громадянського суспільства на владу і розвиненість державно-громадського партнерства в публічному і державному управлінні, що сприяє розвитку публічного управління як прозорої, відкритої та ефективної системи взаємодії держави і суспільства. Отже, «взаємодія органів державного управління з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності» [179].

В сучасних демократичних країнах методологічною формою взаємодії держави і суспільства виступає концепція деліберативної демократії, сутність

якої полягає в налагодженні ефективної комунікації, оформленні легитимності, підконтрольності і підзвітності органів державної влади громадянському суспільству через механізми прийняття узгоджених управлінських рішень щодо вирішення суспільних проблем [47; 87; 107; 119]. В деліберативній парадигмі спільнота визначається не зовні, а зсередини, через практики ідентифікації її членів як таких, що відкриті до активного творення спільного дискурсу (а відтак спільних засад практики) в комунікації [125, с.47].

Серед деліберативних механізмів взаємодії громадськості і держави в сфері публічного управління вітчизняні науковці виділяють: громадські ради; відкриті засідання державних органів; консультації з громадськістю (опитування громадської думки, електронні консультації, громадські слухання); громадський контроль [119, с.18–23]; вимірювання та оцінювання ефективності діяльності влади за допомогою громадян (*citizen-assisted performance measurement*) [107, с.179]. Отже, громадянське суспільство як суб'єкт публічного управління сприяє формуванню прозорої, відкритої і демократичної системи управління через взаємодію з державними органами влади, в основі якої лежить комунікативний дискурс.

В сучасних моделях публічного управління комунікації як форми взаємодії суб'єктів управління, особливо влади і громадянського суспільства, приділяється значна увага у формування ефективної, прозорої і відкритої системи публічного і державного управління. Причому в державному управлінні під відкритістю влади розуміють «прозорість (*transparency*), тобто перебування під публічним контролем; доступність (*accessibility*) кожному у будь-який час, всюди; чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (*responsiveness*)» [58, с.92]. В цьому сенсі комунікація виступає як двосторонній процес взаємодії органів влади (і державних службовців як їх суб'єктів) і громадянського суспільства, побудований на принципах партнерства у виробленні і прийнятті управлінських рішень. Отже, рівень комунікації влади із громадянським суспільством створює умови для

демократизації державного управління, професіоналізації і підвищення відповідальності державної служби і державного службовця.

Концепцією громадянського суспільства, яка відповідає сучасним запитам теорії і практики публічного управління, на нашу думку, є теорія комунікативної дії Ю.Габермаса (дискурсивний концепт громадянського суспільства). Виходячи з цього, ключовою умовою існування громадянського суспільства виступають практики вільної комунікації осіб, що складають громадянське суспільство через побудову, згідно з думкою Ю.Габермаса, «автономних громадськостей», динаміку становлення яких автор подає наступним чином: «Центри комунікації, що постійно ущільнюються, які виникають натуральним чином із мікросфери повсякденної практики, можуть розгортатися в автономні громадськості і затверджуватися як такі, що самоздійснюються, високорівневі інтерактивності лише в тій мірі, в якій життєвий потенціал використовується для самоорганізації та для самоорганізованого застосування засобів комунікації» [97, с.355-356]. Тобто комунікативні практики конституують не лише самоорганізацію спільнот громадянського суспільства, але й сприяють оформленню впливу на владу для створення умов розвитку таких самоорганізованих спільнот. Саме рівень комунікативної взаємодії держави і громадянського суспільства визначають вектор суспільного розвитку.

Серед таких рівнів науковці виділяють: суспільний, що характеризує відносини між суб'єктами суспільно-політичної діяльності і управління, публічний (асоціативний), що характеризує відносини між інституціями громадянського суспільства та особистий, що виявляється в сфері реалізації приватних інтересів і потреб [179]. На цих рівнях відбувається інституціоналізація взаємодії суб'єктів публічного управління, що в свою чергу інституційно закріплює механізми публічного управління і завдання державної служби як інституту реалізації цілей суспільного розвитку. Таким чином, ще одним аспектом соціальної взаємодії суб'єктів публічного

управління формуванням професійної відповідальності державного службовця є інституціоналізація такої взаємодії.

Інституціоналізація взаємодії суб'єктів публічного управління впливає з інтерпретації таких управлінських суб'єктів як інститутів, що дозволяє розуміти його і як організаційне впорядкування, і як унормування правил соціальної і комунікативної взаємодії як сукупності типізованих практик. Як вважають П.Бергер і Т.Лукман: «Інституціоналізація має місце скрізь, де здійснюється взаємна типізація повсякденних дій діячами різного роду. Інакше кажучи, будь-яка така типізація є інститут» [20, с.92]. Але незважаючи на різні позиції дослідників відносно концептуалізації інститутів, вони єдині в тому, що і правила (норми), і когнітивні схеми, і культурні смисли виникають в процесі соціальних взаємодій і існують в практиках соціальних взаємодій.

За визначенням представника неоінституціоналізму Дж. Мейєра, інституціоналізація – це процес, упродовж якого визначені зразки діяльності стають прийнятними у нормативному та когнітивному плані, а також, будучи відповідними закону, застосовуються на практиці [263, с.274]. Інший учений, Р.Джефферсон, підкреслює, що інституціоналізація – це процес створення соціального порядку, який здатний саморепродукуватися і передбачає розвиток і зміни [272, с.13-15]. Отже, інституціоналізація взаємодії суб'єктів публічного управління – це процес перетворення, формалізації, упорядкування будь-якої соціально-управлінської і соціально-комунікативної практики в організовану систему, для якої характерні: організаційна структура, специфічна структурованість взаємовідносин управлінських суб'єктів, владна ієрархічність на різних рівнях управління, нормативно-правова впорядкованість, правила і зразки поведінки керуючих і керованих суб'єктів.

В процесі інституціоналізації взаємодії суб'єктів публічного управління провідну роль відіграє держава і її інституції управління завдяки забезпеченістю такими ресурсними компонентами як (за Дж.Бьюкененом): 1) високий рівень ефективності і результативності систем державного,

регіонального і місцевого управління, який полягає у здатності адекватно оцінювати ситуацію і приймати відповідні рішення; 2) наявність комунікації між державою і громадянським суспільством; 3) включеність в процес суспільно-політичного управління інтересів всіх соціальних груп і самоорганізованих інституцій громадянського суспільства [33, с.273]. Це дає підстави розглядати державу (в особі органів державного управління) як інституційного регулятора управлінських процесів у публічній сфері. Відповідно, держава, формуючи інститути, передусім формальні норми та правила, створює технологічні інструкції у вигляді законів, покликані впорядковувати інституційний простір в умовах трансформації його якісних і кількісних параметрів, на що також вказує Е.Метч, який визначає інституціоналізацію як провідну функцію держави, що представляє собою процес створення і формального декларування інститутів – законів, норм, зразків і правил поведінки в системі публічного управління [85, с.15].

Ще одним аспектом взаємодії суб'єктів публічного управління є їх відповідальність як системне явище, що виступає моделлю для формування професійної відповідальності окремого державного службовця. Як зазначає В.Мельниченко, відповідальність суб'єктів публічного управління характеризується: «місцем у цілісній системі, яка здійснює цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив на суспільні процеси, поведінку, свідомість і діяльність людей; змістом і характером взаємин з іншими суб'єктами публічного управління; особливостями покладених суспільно необхідних завдань і функцій; специфікою використовуваних методів об'єктивації публічно-управлінських впливів; обсягом та характером зворотних зв'язків з об'єктом управління тощо» [123, с.138]. Визначаючи змістовні особливості відповідальності суб'єктів публічного управління, треба розглядати їх в ширшому контексті ніж на рівні конкретного актора управління чи посадової особи в окремому органі управління, громадській організації чи освітній установі, тобто на рівні державного органу, установи, організації, громадського об'єднання. З цього приводу можна казати про

відповідальність суб'єктів публічного управління як вияв соціальної відповідальності з одного боку, і як відповідальність в системі службових і колективних відносин в окремих суб'єктах публічного управління. А отже, рівень відповідальності (яку можна визначати як корпоративну соціальну відповідальність) суб'єкта публічного управління може виступати як умова формування професійної відповідальності окремого державного службовця, посадової особи, керівника організації тощо.

Отже, взаємодія суб'єктів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця (органів державного управління, органів місцевого самоврядування, інституцій громадянського суспільства, громадськості, ЗМІ, професійно-освітніх установ і організацій) представляє собою організовану систему державно-приватно-громадського партнерства суб'єктів публічного управління у розробленні, прийнятті і реалізації управлінських рішень в сфері регуляції і контролю професійної діяльності державних службовців через наступні механізми: 1) ефективної комунікації як двостороннього процесу інформаційно-комунікаційних взаємовідносин держави і суспільства; 2) інституціоналізації як створення і впровадження управлінських практик взаємодії на основі розроблених законів, норм, правил і зразків поведінки; 3) системне забезпечення відповідальності суб'єктів публічного управління.

Формування професійної відповідальності державного службовця передбачає як суб'єкти публічного управління, які здійснюють і регулюють цей процес, так і механізми управління цим процесом (які розглянуто нами у підрозділі 2.2 даного дослідження). Реалізація визначених механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця виявляється у взаємодії суб'єктів управління – як державних, так і не державних, що дозволяє підвищити рівень ефективності у здійсненні регуляції і контролю за професійною діяльністю державних службовців і посадових осіб.

Особливого розгляду у розробленій концептуальній моделі публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця потребують процеси оцінювання рівня сформованості професійної відповідальності державного службовця (на основі визначених критеріїв ефективності публічного управління) і корекції стратегії публічного управління формуванням професійної відповідальності.

Як нами було зазначено у підрозділі 2.3 дисертаційного дослідження оцінка ефективності публічного управління (через реалізацію його механізмів) формуванням професійної відповідальності державного службовця здійснюється на основі критеріїв ефективності різних рівнів (загальної, спеціальної і конкретної ефективності) як в кількісній, так і в якісній формі, тому вона повинна бути врахована в законодавчо визначеному процесі оцінювання професійної діяльності державного службовця.

Як зазначається в роз'ясненні НАДС оцінювання результатів службової діяльності державних службовців категорії «А», «Б», і «В» здійснюється щороку в обов'язковому порядку. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу», метою оцінювання діяльності державних службовців є визначення якості виконання ними покладених завдань, а також прийняття рішень щодо преміювання та планування кар'єри.

Оцінювання здійснюється на основі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків конкретного державного службовця. Крім того, враховується дотримання правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показники, передбачені контрактом про проходження державної служби. [131], а визначення критеріїв оцінювання наведено в методичних рекомендаціях щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних

службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду [129].

Вітчизняні дослідники в сфері державного управління визначають змістовний і процесуальний аспект оцінювання професійної діяльності державного службовця. Так, В.Савченко акцентує увагу на процедурному аспекті оцінювання, яке спрямоване виявлення відповідності професійно-ділових і морально-психологічних якостей державного службовця, результатів його професійної діяльності визначеним вимогам [184]. На думку В.Малиновського, оцінювання показників діяльності державних службовців це насамперед процес, що аналіз показників діяльності і її результативності протягом певного часового періоду і оцінка відповідності діяльності вимогам посади державного службовця [113, с.111]. Ю.Даниленко звертає увагу на нормативний та інституційний аспект, зауважуючи, що «оцінювання у державній службі – це система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців встановленим показникам і критеріям» [46, с.31].

На змістовному аспекті оцінювання професійної діяльності в державній службі зосереджується О.Оболенський, включаючи оцінювання в систему провідних чинників професіоналізації державної служби, сутність якого полягає у: 1) оцінці дотримання принципів державної служби в практичній площині (що визначені в Законі України «Про Державну службу»); 2) оцінці професійної кваліфікації і компетентності державних службовців; 3) виявленні потенційних можливостей державного службовця з метою його просування по службі і підвищення рівня професіоналізму за рахунок перепідготовки і навчання; 4) оцінці рівня сформованості відповідальності державного службовця; 5) запобіганні вчинення корупційних та тих, що пов'язані з корупцією правопорушень у системі державної служби [137, с.314–315]. Таким чином, оцінка рівня професійної відповідальності державного

службовця включається в процес оцінювання професійної діяльності як окремого державного службовця, функціонування окремого органу державного управління, так і ефективності державної служби як соціально-правового інституту.

В контексті даного дослідження формування професійної відповідальності державного службовця цікава позиція І.Поліщук, яка поділяє процес оцінювання державних службовців на три види в залежності від критерію оцінювання (які пов'язані, на нашу думку, із критеріями ефективності формування професійної відповідальності державного службовця) [155, с.300]: 1) оцінка результативності діяльності – оцінюється якість виконання посадових обов'язків, відповідність результатів поставленим цілям. Тут, на нашу думку, оцінювання торкається також і відповідальності щодо дотримання адміністративно-правових обов'язків державного службовця; 2) оцінка кваліфікації – визначається рівень кваліфікації службовця (знання, навички, досвід), що виявляється як відповідність вимог посади, яку займає державний службовець на момент оцінювання, і вимоги посади, на яку він претендує, тобто як оцінка рівня сформованості професійно-компетентної відповідальності. З цього приводу І.Сочинська-Сибірцева зазначає, що «професійна компетентність має передбачати перетворення здатності державного службовця застосовувати знання, уміння і навички у відповідні дії, типи (способи) мислення і поведінки, що дають змогу державним службовцям професійно реалізовувати покладені на них обов'язки служіння народу України, реалізовувати демократичні права і свободи громадян, сприяти розвитку громадянського суспільства [208, с.52]; 3) оцінка особистісних якостей – визначаються базові якості (психологічні властивості, розвиток моральної самосвідомості, мотиваційна сфера тощо) державного службовця як особистості, що визначає рівень сформованості професійно-етичної відповідальності.

Отже, процес оцінювання ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності виступає як: 1) частина

оцінювання ефективності і результативності професійної діяльності державного службовця; 2) процедура – передбачений процес оцінювання, сукупність дій та їх порядок здійснення; 3) правовий інститут, який становить система матеріальних та процесуальних правових норм, які регулюють відносини щодо оцінювання (підготовки, проведення оцінювання, визначення його результатів та прийняття відповідних рішень та рекомендацій); 4) визначення відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам профілю посади і адміністративно-правового статусу в певному органі державного управління; 5) визначення рівня професійно-етичної відповідальності державного службовця.

Результати оцінювання рівня сформованості професійної відповідальності державного службовця дозволять скорегувати механізми публічного управління на стратегічному, оперативному і тактичному рівнях. В цілому корекція процесу формування професійної відповідальності може відбуватися в таких вимірах управлінської системи:

- підвищення ефективності взаємодії суб'єктів публічного управління через: 1) оптимізацію комунікаційних зв'язків між органами державного управління і громадянським суспільством у формі зворотного зв'язку і сучасних технологій залучення громадськості до прийняття, реалізації і контролю управлінських рішень; 2) створення адаптивних до викликів сучасності інституціональних форм взаємодії суб'єктів публічного управління;

- удосконалення існуючих і розробка адаптивно-інноваційних механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного управління;

- оновлення системи критеріїв ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в контексті постійної професіоналізації державної служби.

Розроблена концептуальна модель не вичерпує всі потенційні можливості публічного управління формуванням професійної

відповідальності державного службовця і потребує визначення пріоритетних напрямків оптимізації ефективності реалізації механізмів управління з урахуванням євроінтеграційного розвитку України.

3.3 Напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в Україні

Кризові умови, в яких знаходиться українське суспільство, – повномасштабна російсько-українська війна і наслідки, які вона спричинила і продовжує спричиняти (воєнний стан, соціально-економічна криза, збільшення кількості вразливих категорій населення і постраждалих від бойових дій, деструктивні гуманітарні, екологічні, демографічні наслідки тощо), вимагають ефективного, оперативного і професійного державного управління на всіх рівнях і у всіх сферах суспільства. Особливого значення набуває створення моделі державного управління і державної служби на основі принципів належного врядування і стандартів Європейського Союзу у відповідності демократичного суспільного устрою, що дозволить посилити ефективність управління у відновленні держави після війни.

Державна служба як соціально-правовий інститут державного управління потребує професіоналізації державних службовців, здатних реалізовувати цілі держави в надзвичайних умовах, оперативно і відповідально реагувати на ситуативні виклики, пов'язані із наслідками війни. Саме тому особливої уваги заслуговує проблема формування високого рівня професійної відповідальності державного службовця, а управління цим процесом має здійснюватися не тільки на державному, але й на публічному рівні, враховуючи інтереси всіх суспільних груп як державного, так і громадянського секторів. Реалізація публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в таких умовах вимагає

застосування певних управлінських механізмів, ефективність яких залежить від більш глобальних напрямків реформування державного управління і державної служби в Україні. На сьогодні, не враховуючи воєнний стан, існує низка проблем в державній службі, які мають спадковий характер від попередніх бюрократизованих систем державного управління. Так, серед основних системних проблем у сфері державної служби науковці виділяють наступні: 1) недостатня прозорість вступу на державну службу з боку відповідальних осіб і комісій; 2) відсутність централізованої електронної бази даних державних службовців і застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні людськими ресурсами; 3) недостатня прозорість структури заробітної плати державних службовців; 4) недостатня розробленість критеріїв оцінки професійної діяльності (в тому числі і професійної відповідальності) державних службовців; 5) проблема залученості до прийняття управлінських рішень інституцій громадянського суспільства [19, с.53-54]. Така ситуація знижує як ефективність державно-управлінської діяльності, так і рівень професійної відповідальності державних службовців, що в свою чергу позначається на рівні довіри до державної служби з боку суспільства, посилює ризик поширення корупційних практик і знижує соціальний престиж професії «державний службовець». Тому багато вітчизняних науковців вбачають розв'язання таких проблем в демократизації державно-управлінської діяльності. Наприклад, І.Безена, В.Сиченко, С.Рибкіна виділяють наступні чинники і механізми демократизації державного управління і державної служби в Україні: по-перше, відкритість і прозорість прийняття управлінських рішень через механізми застосування процедури громадського обговорення проектів і рішень, залучення експертного середовища і врахування громадської думки; по-друге, демократизація організаційно-управлінської діяльності в системі державних органів управління через розробку етики поведінки та процедури спілкування, організації командної роботи; по-третє, підвищення рівня правової та управлінської культури через механізми правової освіти, стажування,

підвищення кваліфікації; по-четверте, залучення громадян до роботи органів влади на основі таких механізмів як: залучення громадянських інституцій території; відкритість діяльності перед громадою; проектів і діяльності; комунікативна дія; створення реєстру проектів і власних ресурсів [19, с.52].

Інші науковці (Н.Подольчак, М.Хім), вбачають вирішення системних проблем в адаптації національної системи державної служби до вимог ЄС і виокремлюють такі напрямки як: 1) організаційний (моніторинг і оцінка діяльності державних службовців на основі вимог ЄС, застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій); 2) інституційний (розвиток державних інституцій у сфері євроінтеграції); 3) нормативно-правовий (удосконалення законодавчої бази із урахуванням принципів єдиного адміністративного простору ЄС); 4) кадровий (професіоналізація державних службовців); 5) міжнародно-правовий (залучення європейських урядових і недержавних організацій до процесу реформування і модернізації державної служби); 6) науково-технічний (залучення експертного середовища) [154, с.66].

В контексті даного дослідження серед загальних напрямків підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця нами виділено: 1) формування моделі публічного управління на основі принципів належного врядування («*Good Governance*»); 2) професіоналізація державної служби з урахуванням світового і європейського досвіду; 3) адаптація державної служби до вимог ЄС; 4) модернізація системи управління персоналом в державній службі; 5) формування ефективної системи протидії корупції. Розглянемо визначені напрямки більш детальноше.

Глобальним напрямком підвищення ефективності механізмів формування професійної відповідальності державного службовця є формування моделі публічного управління на основі принципів належного врядування («*Good Governance*»). Нами було розглянуто основні принципи належного врядування, серед яких визначено: принцип прозорості і

відкритості влади і органів державного управління, принцип верховенства права, принцип відповідальності органів публічного управління, принцип професіоналізму, принцип ефективності і результативності професійної діяльності державних службовців, принцип участі громадськості і організацій громадянського суспільства в прийнятті управлінських рішень тощо.

Впровадження належного врядування в систему публічного управління і державної служби сприятиме демократизації публічного і державного управління, про що свідчить вдалий досвід постсоціалістичних країн з перехідною системою управління – Чехії, Литви, Польщі, Румунії [241], що позначилося на підвищенні рівня ефективності і результативності державної служби, розвитку громадянського суспільства і його впливу на прийняття управлінських рішень, орієнтації управління державною службою на особистісний потенціал державних службовців. На думку науковців впровадження принципів належного врядування запустило процес формування так званої постмодерної моделі публічної служби, в основі якої лежать гуманістичні цінності, розвиток людських ресурсів, організаційний розвиток, відкритість, мережевість, ефективна комунікація [121, с.71].

З огляду на це, «держава як суб'єкт реалізації інституційних змін у сфері публічного управління має передбачати необхідність оптимального поєднання сталості інститутів функціонування держави та стабільну динамічність їх розвитку відповідно до запитів суспільної практики» [85, с.12]. Таким чином, роль держави полягає у створенні умов сталого функціонування державної служби на основі зворотної взаємодії із громадськістю та інституціями громадянського суспільства, а в умовах децентралізації влади – із громадою, що передбачає детерміновану залежність органів державної влади від інтересів громадянського суспільства і відкритість діяльності державних інституцій через засоби громадського контролю на різних рівнях управління: національному, регіональному, місцевому.

Громадський контроль виступає як ефективний інструмент громадськості щодо підвищення продуктивності органів державної влади,

відслідкування ситуацій порушення прав і свобод громадян [69, с.30-34] і відповідає принципам належного врядування. В контексті євроінтеграції України потребує імплементації міжнародних стандартів щодо організації і здійснення громадського контролю в національне законодавства. Серед таких документів можна виділити основні: Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) тощо.

Орієнтація на особистість державного службовця передбачає професіоналізацію державної служби, а як відзначають вітчизняні дослідники, найбільшою проблемою кадрової ситуації в державній службі України є недостатній професіоналізм державних службовців [19], причому в поняття «професіоналізм державного службовця» вкладаються як особистісні, інтелектуальні і поведінкові якості, професійна освітня підготовка, так і відповідальність, стійкість від корупційних ризиків, прагнення освітнього і професійного розвитку. Отже, ще одним пріоритетним напрямком підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця є професіоналізація державної служби з урахуванням світового і європейського досвіду.

Професіоналізація державної служби в Україні є ключовим напрямком підвищення її ефективності в контексті нової моделі публічного управління та інтеграції України до Європейського Союзу. Основними пріоритетами в цьому процесі є модернізація професійної освіти у сфері публічного та державного управління та залучення міжнародних і європейських організацій для підтримки професіоналізації державної служби.

На сьогодні підготовка державних службовців в Україні має інституційну та нормативно-правову основу. Професійне навчання, підготовка та перепідготовка державних службовців здійснюється на підставі таких нормативних актів:

- Закон України «Про Державну службу»;
- Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій та їхніх заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 106;
- Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640;
- Типове положення про службу управління персоналом державного органу, затверджене наказом НАДС від 03.03.2016 № 47, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 23.03.2016 за № 438/28568;
- Методика визначення та проведення аналізу потреб у професійному навчанні державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджена наказом НАДС від 15.10.2019 № 188-19, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 13.11.2019 за № 1157/34128;
- Методичні рекомендації щодо складання та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку), затверджені наказом НАДС від 26.10.2020 № 201-20;
- Методичні рекомендації щодо визначення та проведення аналізу індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців, затверджені наказом НАДС від 23.11.2021 № 179-21 [6].

В інституційному аспекті в Україні створена розгалужена система вищих навчальних закладів з професійного навчання в сфері публічного управління (це питання було нами розглянуто в попередніх розділах). Однак багато науковців відзначають нагальну потребу модернізації змісту професійної підготовки державних службовців. Так, В.Гусєєв надає змістовне наповнення спеціальності «Публічне управління та адміністрування», яка повинна обов'язково включати такі компоненти: «1) потреби розвитку наукової складової спеціальності, що передбачає формування її проблемного

поля, стратегії наукових розвідок, тематичних пріоритетів, а також врахування прикладного, технологічного спрямування наукових досліджень спеціальності на практики публічного управління органів публічної влади з необхідністю підвищення результативності наукових досліджень шляхом забезпечення якості інтелектуального продукту як з погляду прирощення нового знання, так і його впливу на практики публічного управління та адміністрування; 2) реальні практичні потреби органів державної влади і органів місцевого самоврядування у науковому супроводі вирішення проблем їх функціонування і запровадження суспільних реформ; 3) теоретико-методологічну базу розробки професійних стандартів для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [5, с.5]. О.Пухкал розширює погляди авторки та голови НАДС (2021 р.) і виділяє додаткові принципи модернізації професійного навчання державних службовців, серед яких; орієнтація на потреби професійного розвитку самих державних службовців, що забезпечує відповідність навчальних програм індивідуальним потребам і кар'єрним очікуванням; створення умов для проходження практики та стажування під час навчання, що дозволяє набувати практичного досвіду, спираючись на кращі світові та європейські управлінські практики; розвиток ринку освітніх послуг у сфері професійної підготовки державних службовців під контролем держави, що забезпечує якість, доступність та ефективність професійного навчання. [176, с.41]. Отже, основними шляхами модернізації системи професійної підготовки державних службовців, на думку вітчизняних науковців, є:

- 1) врахування індивідуальних потреб державних службовців у професійному навчанні та їх узгодження з потребами органів державної влади;
- 2) удосконалення стандартів професійної освіти та формування відповідного профілю професійних компетентностей державних службовців;
- 3) практична орієнтація професійного навчання, яка передбачає проходження практики в органах державного управління, стажування за

кордоном та набуття практичних навичок, необхідних для ефективної службової діяльності.

Ще одним аспектом модернізації системи професійної підготовки державних службовців є набуття етичної компетентності в ході підготовки державних службовців у закладах вищої освіти через розробку навчальних програм і курсів з етики державної служби.

В цілому, як зауважує Л.Кійко, «професіоналізація державної служби спрямована на забезпечення органами публічної влади розвитку виключно високопрофесійної державної служби в Україні, тому в умовах євроінтеграції нашої держави має здійснюватися із врахуванням позитивного європейського досвіду, і формуватися або адаптуватися у вигляді стандартів» [79], тому важливим напрямом професіоналізації національної державної служби є інкорпорація зарубіжного досвіду через співпрацю з державними і недержавними міжнародними і європейськими організаціями.

В країнах ЄС (і в Україні зокрема) реалізуються наступні проекти у сфері реформування, модернізації і професіоналізації державної служби: SIGMA, TAIEX, TWINNING та інші.

Наприклад, проект SIGMA [279] спрямований на те, щоб країни-кандидати на вступ до ЄС отримували технічну допомогу у створенні та реформуванні інститутів державної служби, адаптували національну адміністративно-правову базу до стандартів ЄС, організовували професійне навчання державних службовців в навчальних закладах і проходили стажування в європейських публічних інституціях, причому основним пріоритетом є впровадження принципів належного врядування у здійсненні професійної діяльності державних службовців

TAIEX є інструментом зовнішньої допомоги, яка надається Європейською Комісією задля обміну інформацією, що має на меті: 1) розбудову інституційної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства; 2) спрощення комунікації та обміну інформацією між країнами ЄС та євроорієнтованими сусідами; 3) підвищення

професіоналізму та обізнаності публічних службовців щодо специфіки європейського врядування [121, с.85].

Ще одним актуальним інструментом є *Twinning*, функціонування якого за своєю суттю спрямоване на професіоналізацію державної служби на засадах європейського врядування і Європейського адміністративного простору.

В загалі Україна співпрацювала і співпрацює з європейськими інституціями в різних проектах щодо професіоналізації національної системи державної служби, серед яких можна виділити найбільш результативні:

- проект «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR), що фінансувався ЄС, спрямований на «підтримку побудови відповідального, ефективного та результативного державного управління в Україні шляхом надання допомоги уряду України в реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр., а також інших пов'язаних з цим політичних документів та планів їх реалізації відповідно до принципів публічного управління ОЕСР/SIGMA» [121, с.86];

- навчання державних службовців в контексті впровадження Методики Управління, орієнтованої на результат (Results-Based Management) [62];

- програма Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації», в якій розглядалося питання професійного навчання публічних службовців, сприяння розвитку регіональних центрів підвищення кваліфікації публічних службовців;

- програми розвитку ООН (ПРООН): «Підтримка комплексного реформування державної служби шляхом посилення співпраці громадянського суспільства та уряду України», «Онлайн-освіта задля сталого розвитку», «Права людини для України», через організацію навчальних тренінгів і профільні програми підготовки публічних службовців;

- швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO), результатом якого є створення онлайн-ресурсів та онлайн освітніх програм для публічних службовців, тематичним спрямуванням яких були: інститут публічної служби, особливості вступу, проходження,

оцінювання та забезпечення якості функціонування публічної служби [121, с.88];

– програма – MATRA «Належне врядування та доброчесність у публічному секторі в Україні», що впроваджується за підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди, та має на меті «зміцнення спроможності державних органів щодо належного врядування, доброчесності, підзвітності та протидії корупції шляхом підготовки тренерів та поширення кращих практик стосовно впровадження політики доброчесності на державній службі» [121, с.89].

Отже, професіоналізація державної служби виступає одним із провідних чинників оптимізації і підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця, причому важливим напрямком є інкорпорація найкращих світових і європейських практик професійного навчання державних службовців, тому ще одним із пріоритетних шляхів створення умов ефективного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця є адаптація державної служби до вимог ЄС.

Набуття Україною статусу кандидата до вступу до країн-членів Європейського Союзу передбачає насамперед реформування і модернізацію державної служби відповідно до вимог ЄС, що виявляється в таких напрямках формування професійної державної служби, як: по-перше, створення системи професійної підготовки на основі компетентнісного підходу та інституціональної розбудови професійної освіти із урахуванням європейського досвіду і системи національної освіти; по-друге, розвиток інформаційної системи управління людськими ресурсами [199, с.150-151]; по-третє, удосконалення системи вступу, відбору і проходження державної служби, що виявляється, насамперед, в адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

В сучасному джерелознавчому масиві існує багато визначень «адаптація законодавства»: 1) процес приведення нормативно-правових актів України у

відповідність до «acquis» ЄС [224, с.13]; 2) процес удосконалення національного законодавства до вимог ЄС через внесення змін і доповнень до існуючих нормативно-правових актів) [146, с.340]; 3) поступове наближення до вимог ЄС на законодавчому рівні [255, с.35]. Незважаючи на деякі відмінності у трактуванні поняття «адаптація законодавства у сфері державної служби до вимог ЄС», на інституціональному рівні провідну роль відіграє створений Центр адаптації державної служби до вимог Європейського Союзу, що належить до сфери управління НАДС [158], основними завданнями якого є забезпечення реалізації програм і проектів щодо вдосконалення державної служби, вивчення європейського досвіду, реалізація і виконання нормативних положень щодо адаптації законодавства до вимог ЄС.

Як зазначає А.Чаркіна, основними напрямками адаптації державної служби до вимог ЄС є: «1) виконання права ЄС; 2) ведення переговорів та прийняття рішень як на рівні ЄС, так і державами-членами, реалізації даних рішень; 3) співпраця державних служб країн-членів; 4) формування мереж практиків державної служби і громадянського суспільства з метою взаємодії та контролю у процесі реформування державної служби та її адаптації до вимог ЄС; 5) прийняття та реалізації рішень Європейського Суду з питань державної служби; 6) європеїзацію національного законодавства про державну службу та кадрової політики через CASE право Європейського Суду» [242, с.169]. Слід зауважити, що процес адаптації державної служби України до вимог ЄС багато в чому залежить від процесів уніфікації публічної адміністрації в країнах-членах ЄС і змін в конфігурації Європейського адміністративного простору, професіоналізації державної служби і що головне – від ситуації і вимог післявоєнного відновлення України, в тому числі системи державного і публічного управління.

В цьому аспекті формування професійної відповідальності державного службовця залежить від імплементації нормативно-правового поля ЄС у сфері функціонування державної служби і статусу державного службовця, інкорпорації європейського досвіду професійного навчання і підготовки

державних службовців, модернізації системи управління персоналом державної служби, від створення дієвого етичного кодексу професійної поведінки державного службовця.

Особливого значення в контексті даного дослідження є адаптація нормативно-правового поля щодо юридичної відповідальності державних службовців до вимог Європейського Союзу. Так, Н.Долгіх пропонує декілька шляхів удосконалення інституту юридичної відповідальності державного службовця: по-перше, авторка вважає за потрібне прийняття Дисциплінарного статуту державного службовця з урахуванням досвіду найбільш розвинутих країн ЄС; по-друге, внесення змін до розділу VIII Закону України «Про державну службу», з метою вирішення питання розмежування понять цивільно-правової та матеріальної відповідальності державних службовців; по-третє, доповнити перелік статей, які передбачають корупційні злочини [56, с.106]. Матеріальна відповідальність виникає як наслідок прямого причинного зв'язку між порушенням норми права й матеріальним збитком [83, с. 54].

Також на законодавчому рівні потребує врегулювання проблеми етичного кодексу державних службовців, враховуючи надбання країн-членів ЄС, які вже ввели в дію кодекси поведінки на основі етичних стандартів національної системи управління і системи управління якістю ЄС в державній адміністрації.

Отже, адаптація державної служби України до вимог ЄС передбачає адаптацію законодавства щодо вступу, відбору і проходження державної служби, юридичної та етичної відповідальності державного службовця, а тому треба враховувати удосконалення системи управління персоналом державної служби, що нами визначено як один із провідних напрямків підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця.

Модернізація системи управління персоналом державної служби передбачає вирішення проблем, які на сьогодні є актуальними у зв'язку із формуванням нової моделі публічного управління, подоланням наслідків

війни і створення ефективної, професійної і публічної державної служби: по-перше, розробка концепції кадрової політики в системі державного управління на основі сучасних кадрових технологій; по-друге, підвищення ефективності мотиваційних механізмів в діяльності державних службовців через створення сприятливих і прозорих умов вступу на державну службу і кар'єрного зростання; по-третє, підвищення правового статусу і соціальної захищеності державних службовців; по-четверте, професіоналізація державних службовців; по-п'яте, підвищення рівня авторитету і престижу державної служби в українському суспільстві. Тому, як зазначають науковці «необхідною умовою вирішення поставлених завдань є нормативно-правове регулювання діяльності публічної служби та функціонування її персоналу, визначення порядку регулювання кадрових відносин і процесів на державній службі», а «визначальним документом приведення норм і принципів державної кадрової політики у відповідність до потреб суспільства і держави могла би стати прийнята на державному рівні як офіційний документ «Концепція державної кадрової політики України» [1, с.13], що сприятиме підвищенню рівня професійної відповідальності державного службовця через удосконалення мотиваційних механізмів управління персоналом органів державного управління.

Як зазначають Н.Гончарук та Л.Прудіус, модернізація управління персоналом державної служби передбачає насамперед вирішення проблем законодавчого, організаційного та інституційного забезпечення державної служби, яка б надавала публічні і державні послуги на рівні європейських стандартів, причому управління кадрами в державній службі повинно здійснюватися на принципах формування професіоналізму, доброчесності і відповідальності державного службовця у здійсненні посадових обов'язків [39]. Отже, незважаючи на багатогранність проблем в системі управління персоналом державної служби, нами виділено декілька напрямків її модернізації: 1) удосконалення національного законодавства у сфері забезпечення діяльності служби управління персоналом; 2) удосконалення

процесу оцінювання діяльності державних службовців як підвищення ефективності мотиваційних і професійно-освітніх механізмів формування професійної відповідальності державного службовця; 3) упровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державній службі. Стисло розглянемо визначені шляхи модернізації системи управління персоналом в державній службі, узагальнивши різні підходи (див. [231; 232]).

В цілому, як зазначає В.Мельник, в українському нормативно-правовому регламентовано практично усі складові управління персоналом державної служби (управлінські відносини, кар'єра державного службовця, управління професійним розвитком персоналу державної служби, етика поведінки державного службовця, оцінювання персоналу державної служби, стимулювання персоналу) [121, с. 138-139], які визначено в Законі України «Про Державну службу», в Наказах Національного Агентства України з питань державної служби, Постановах Кабінету міністрів України. Однак, як зазначають деякі дослідники в сфері управління персоналом державної служби, нормативно-правова база не має системного характеру, а багато кадрових процедур і механізмів досі не врегульовані, що потребує ретельної кодифікації законодавства про державну службу [202, с.277] і розроблення окремого Кодексу законодавства про державну службу України [148, с.13].

Модернізація системи управління персоналом державної служби передбачає удосконалення процесу оцінювання професійної діяльності державних службовців, що зумовлює професіоналізацію державної служби в цілому і створення прозорих умов для кар'єрного зростання (а отже і підвищення рівня відповідальності) державного службовця відповідно із набутого професійного досвіду і компетентностей. Так, А.Кулінська і А.Мартинюк доводять, що «оцінювання є ключовим інструментом для управлінців та керівників державних органів, який дає змогу інформувати та узгоджувати завдання та цілі державного органу із можливостями державних службовців... визначати рішення щодо просування по службі державного службовці... також слугує свого роду інструментом діагностування для

визначення потреб у професійному навчанні та розвитку у тій чи іншій сфері» [101, с.29-30].

Сучасні методики і технології оцінювання діяльності державного службовця і встановлення відповідності кваліфікації посадовим обов'язкам ґрунтуються на компетентнісному підході (детальніше професійні компетентності державного службовця нами розглянуто у підрозділах 1.2 і 2.3), де компетенції державного службовця визначаються Європейською рамкою кваліфікацій для навчання протягом усього життя, вимогами конкретної посади і органу державного управління. Як зазначають науковці, «удосконалення процесу оцінювання державних службовців як інструменту управління людськими ресурсами – це моделювання компетенцій і забезпечення взаємозв'язку з іншими системами управління персоналом, дослідження, розроблення і впровадження програмного продукту для оброблення результатів оцінювання, забезпечення конфіденційності результатів оцінювання виконання обов'язків, нормативно-правове забезпечення процедури оцінювання, навчання й інформування учасників щодо процедури та методів оцінювання» [101, с.29-30]. Отже, удосконалення процесу оцінювання діяльності державного службовця – це розробка профілю компетенцій певної посади, концептуальне і прикладне розроблення методики і інструментів оцінювання, визначення критеріїв оцінювання на основі посадових обов'язків, прийняття рішення про кар'єрне просування і потреби у подальшому професійному навчанні.

Сучасним напрямком модернізації управління персоналом державної служби є «цифровізація» – використання інформаційно-комунікаційних технологій, а в практичній сфері – впровадження на державній службі Єдиної інформаційної системи управління людськими ресурсами (*Human Resource Management Information System, HRMIS*).

Упровадження HRMIS у державних органах України здійснюється відповідно до розпоряджень КМУ від 24.06.2016 № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» [52] та від 01.12.2017 № 844-

р «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації» [168]. HRMIS – це сучасна інформаційна система обліку та управління персоналом, автоматизації нарахування заробітної плати в органах державного управління. Сьогодні розроблено та введено в експлуатацію три модулі інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS: модуль «Департамент інформаційних технологій та ресурсного забезпечення», модуль «Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі», модуль «Департамент фінансів та бухгалтерського обліку».

Як вважають фахівці в сфері управління персоналом в державній службі, впровадження системи HRMIS дозволить «узагальнити інформацію про людські ресурси, що сприяє ефективному обміну інформацією між усіма державними органами; поліпшити процес прийняття рішень за результатами аналітичної звітності інформаційної системи; підвищити мотивацію та продуктивність; покращити показники результативності та ефективності діяльності державних органів» [140, с.85]. Отже, застосування інформаційних систем управління персоналом в державній службі сприятиме формуванню відкритої, прозорої і ефективної моделі публічного управління, зменшенню корупційних ризиків в державній службі, створенню умов для професійного розвитку і підвищенню рівня відповідальності державного службовця.

Такий напрямок як формування ефективної системи протидії корупції в органах державної влади співвідноситься із формуванням професійної відповідальності державного службовця на основі принципів доброчесності як дотримання етичних норм та правил поведінки і запобігання корупційних вчинків і практик, а також політичної нейтральності посадових осіб в системі державного управління, що закріплено в Законі України «Про Державну службу».

Сьогодні існують декілька системних моделей і підходів у протидії корупції, які ефективно застосовуються різними країнами. Розглянемо деякі наукові доробки з цього приводу.

Наприклад, М.Кікалішвілі розглядаючи світові моделі стратегії протидії корупційній злочинності, виокремлює такі підходи до розуміння стратегічних напрямків протидії корупції [81, с.80]: 1) підхід жорсткої боротьби з корупцією, в основі якої лежать дії з боку влади переважно репресивного і санкційного характеру; 2) підхід системного усунення причин корупції представляє собою поєднання репресивних і превентивних засобів і методів на основі законодавчо закріплених форм; 3) підхід свідомої пасивності відносно корупції, «який полягає в думці, що активні дії не здатні подолати корупційні прояви, а сама корупція – тимчасовий фактор, який зникне сам по собі з трансформацією суспільства на більш демократичне та ліберальне» [61, с.191-195]). Слід зауважити, що домінування того чи іншого підходу залежить від рівня розвитку країни, типу соціального управління, рівня розвитку громадянського суспільства.

Іншу позицію висловлює К.Буряк, яка виділяє два основні підходи у протидії корупції: перший підхід спрямований на створення сприятливих соціально-економічних умов, які мінімізують корупціогенні ризики у суспільстві; другий підхід – на здійснення суворого контролю і відповідальності та застосування жорстких методів покарання за корупційні дії державних службовців і посадових осіб [32, с.357].

Виділяють також моделі протидії корупції за критерієм спрямованості антикорупційного законодавства, яке закріплює на нормативному, і суспільному рівні поняття корупції і суб'єктів корупційних діянь. Наприклад, О.Новіков зазначає, що в західноєвропейській традиції існує дві основні моделі антикорупційного законодавства, що визначають спрямованість антикорупційної діяльності: перша модель – північноамериканська (США, Мексика, Канада), яка фокусується на публічній корупції і корупції посадових осіб, причому «карними є корупційні дії державних службовців, а не

хабарництво взагалі», а основними механізмами боротьби з корупційними діями є особиста та кримінальна відповідальність і репресивні засоби (переслідування, конфіскація майна тощо); друга модель – британська, передбачає, що суб'єктами корупції є як отримувач, так і надавач хабаря, причому корупційний злочин кваліфікується як відхід від належної етичної поведінки службовця і недостатній соціальний контроль і профілактика [135, с.83-84].

Існують наукові доробки щодо систематизації антикорупційних механізмів, які виявилися ефективними в різних країнах і з позиції соціально-економічного підходу. Так, Ю.Івашук виокремив такі антикорупційні програми які мінімізують корупційні ризики і створюють умови для соціально-економічного розвитку країни: система протидії легалізації (відмиванню) незаконно набутих коштів та майна, збільшення заробітної плати держслужбовцям, скорочення державного сектору, стимулювання розвитку соціального капіталу, реформування правоохоронного сектору, реалізація судової реформи, спрощення дозвільно-реєстраційної системи, розвиток е-урядування [68, с.16].

Отже, аналіз різних наукових підходів дозволяє виділити принаймні дві базові моделі протидії корупції: перша модель, вертикальна, де вплив на поширення корупції і корупційних практик здійснюється вертикально, в основі якого лежать переважно репресивні механізми, жорсткі нормативно-правові санкції і соціальний, фінансовий і адміністративний контроль; друга модель – горизонтальна (модель системного усунення чинників корупції), яка передбачає застосування превентивних механізмів (соціальний, громадський і етично-моральний контроль, високий рівень доступності до публічної інформації, інформаційно-комунікативна взаємодія держави і громадян, розбудова системи соціального моніторингу, формування електронного урядування і електронної держави, механізми соціально-психологічного впливу через ЗМ), що пов'язані із залученням громадськості, формуванням «антикорупційних» імперативів у суспільстві, високого рівня правової

культури і соціальної відповідальності на основі принципів демократичного устрою суспільного життя.

В таблиці 3.3.1 систематизовано основні напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця.

Таблиця 3.3.1

Напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця

Напрямки	Змістовні особливості
Формування моделі публічного управління на основі принципів належного врядування (« <i>Good Governance</i> »)	Інкорпорація принципів належного врядування в національну систему державної служби Залучення громадськості до ухвалення і прийняття управлінських рішень через інструменти громадського контролю Орієнтація державної служби на суб'єкт-суб'єктну взаємодію «державний службовець - громадянин (бізнес, громадські організації)»
Професіоналізація державної служби з урахуванням світового і європейського досвіду	Модернізація професійної освіти і навчання державних службовців (стандартизація освітніх програм і профілю компетентностей, стажування і практична підготовка, врахування індивідуальних потреб державних службовців у професійному розвитку) Інкорпорація зарубіжного досвіду професійного навчання і підготовки державних службовців
Адаптація державної служби до вимог ЄС	Адаптація законодавства щодо функціонування державної служби до вимог ЄС Удосконалення законодавчого забезпечення юридичної відповідальності державних службовців Створення Етичного Кодексу державного службовця із врахуванням європейського досвіду
Модернізація системи управління персоналом в державній службі	Удосконалення національного законодавства у сфері забезпечення діяльності служби управління персоналом Удосконалення процесу оцінювання діяльності державних службовців як підвищення ефективності мотиваційних і професійно-освітніх механізмів формування професійної відповідальності державного службовця Упровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державній службі.

Формування ефективної системи протидії корупції	Створення ефективної системи репресивних і превентивних механізмів протидії корупції Розробка стандартів доброчесної і етичної поведінки державних службовців
---	--

Джерело: авторська розробка

Висновки до третього розділу

Теоретичний аналіз і результати соціологічного опитування щодо практичних аспектів реалізації механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в Україні дозволили зробити наступні висновки.

1. Результати соціологічного опитування державних службовців вказують на наступне: по-перше, за результатами опитування більше половини державних службовців вважають систему управління державною службою в Україні задовільною; по-друге, найбільш високі показники отримали такі принципи функціонування державної служби як соціально-правового інституту: відкритість і прозорість діяльності органів державного управління, акцент на адмініструванні і веденні ділової документації, підзвітність державі і громадянському суспільству, забезпечення рівного доступу до державної служби, орієнтація професійної діяльності на результат, знеособленість взаємодії державного службовця і громадянина, верховенство права і законність, стандартизація поведінки і діяльності державного службовця, професіоналізація державної служби; по-третє, серед основних складових професійної відповідальності респонденти найбільш значимою виділяють професійно-компетентнісну відповідальність, пов'язану із професіоналізацією державної служби взагалі і постійного професійного вдосконалення і зростання державного службовця зокрема; по-четверте, Серед основних груп механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця найбільшу вагу виявили: мотиваційні механізми;

професійно-освітні механізми; нормативно-праві механізми формування юридичної відповідальності; по-п'яте, серед найбільш значимих для опитаних критеріями сформованості професійної відповідальності державного службовця є: рівень правової освіченості і свідомості, здатність до оновлення професійних знань, умінь та навичок, мотивація на професійний розвиток і вдосконалення, дотримання норм і правил доброчесної поведінки.

2. Розроблено концептуальну (системно-діяльнісну) модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в основі якої покладено структурний (суб'єкти управління, механізми управління, критерії ефективності управління) і діяльнісний (процесуальний, що відображає взаємозв'язки між структурними елементами моделі) аспекти.

В якості суб'єктів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця виділено: 1) органи державного управління різних рівнів, в тому числі органи управління державною службою (НАДС), органи протидії корупції тощо; 2) органи місцевого самоврядування; 3) інституції громадянського суспільства; 4) громадськість і ЗМІ як суб'єкт управління, що здійснює функцію соціального контролю за діяльністю державних службовців і посадових осіб; 5) професійно-освітні і науково-дослідні установи у сфері публічного і державного управління. Взаємодія суб'єктів публічного управління відбувається через механізми: 1) ефективної комунікації як двостороннього процесу інформаційно-комунікаційних взаємовідносин держави і суспільства; 2) інституціоналізації як створення і впровадження управлінських практик взаємодії на основі розроблених законів, норм, правил і зразків поведінки; 3) системного забезпечення відповідальності суб'єктів публічного управління.

Оцінка ефективності публічного управління (через реалізацію його механізмів) формуванням професійної відповідальності державного службовця здійснюється на основі критеріїв ефективності різних рівнів (загальної, спеціальної і конкретної ефективності) як в кількісній, так і в

якісній формі, тому вона повинна бути врахована в законодавчо визначеному процесі оцінювання професійної діяльності державного службовця. Результати оцінювання рівня сформованості професійної відповідальності державного службовця дозволять скорегувати механізми публічного управління на стратегічному, оперативному і тактичному рівнях.

3. Визначено, що реалізація публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в кризових умовах українського суспільства (воєнний стан, соціально-економічна криза, збільшення кількості вразливих категорій населення і постраждалих від бойових дій, деструктивні гуманітарні, екологічні, демографічні наслідки тощо) вимагає застосування певних управлінських механізмів, ефективність яких залежить від більш глобальних напрямків реформування державного управління і державної служби в Україні.

Серед загальних напрямків підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця нами виділено:

– формування моделі публічного управління на основі принципів належного врядування («*Good Governance*»): принцип прозорості і відкритості влади і органів державного управління, принцип верховенства права, принцип відповідальності органів публічного управління, принцип професіоналізму, принцип ефективності і результативності професійної діяльності державних службовців, принцип участі громадськості і організацій громадянського суспільства в прийнятті управлінських рішень тощо;

– професіоналізація державної служби з урахуванням світового і європейського досвіду, основними пріоритетами якої є модернізація професійної освіти в сфері публічного та державного управління і залучення міжнародних і європейських організацій з метою професіоналізації державної служби в Україні;

– адаптація державної служби до вимог ЄС, що виявляється в створенні системи професійної підготовки на основі компетентнісного підходу та

інституціональної розбудови професійної освіти із урахуванням європейського досвіду і системи національної освіти і в удосконаленні системи вступу, відбору і проходження державної служби через адаптацію національного законодавства до вимог Європейського Союзу;

– модернізація системи управління персоналом в державній службі, яка полягає в: розробці концепції кадрової політики в системі державного управління на основі сучасних кадрових технологій; підвищенні ефективності мотиваційних механізмів в діяльності державних службовців через створення сприятливих і прозорих умов вступу на державну службу і кар'єрного зростання; підвищенні правового статусу і соціальної захищеності державних службовців; професіоналізації державних службовців; підвищенні рівня авторитету і престижу державної служби в українському суспільстві;

– формування ефективної системи протидії корупції, що співвідноситься із формуванням професійної відповідальності державного службовця на основі принципів доброчесності як дотримання етичних норм та правил поведінки і запобігання корупційних вчинків і практик.

ВИСНОВКИ

Теоретичний аналіз і результати емпіричного дослідження механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця дозволили сформулювати висновки, які мають теоретичне й практичне значення та яким притаманна певна новизна.

1. Здійснено аналіз теоретичних засад, зокрема зазначено, що державна служба, як елемент системи соціального і державного управління, спрямована на підтримку розвитку соціально орієнтованої, правової і демократичної держави, виступає як комплекс соціально-державних, соціально-правових, морально-етичних інститутів реалізації функцій взаємодії держави і суспільства через публічну, професійну, політично неупереджену діяльність державних службовців, наділених адміністративно-правовим, професійно-компетентнісним і морально-етичним статусом суб'єкта управління, що обіймає посаду в органі державної влади, і який діє як представник соціальної держави і в інтересах суспільства, має права і обов'язки, дотримання яких є основою професійної відповідальності.

Візуалізовано (див. Дод. Г, рис.1) системний зв'язок між двома ключовими елементами управління – інститутом (державна служба) та суб'єстом (державний службовець). Центральним ядром є система соціально-державного управління, яка ґрунтується на конституційних принципах соціальної держави: верховенстві права, демократичному устрої та соціальній справедливості. Блок «Державна служба» (Інституційний вимір) – подано через призму п'яти наукових підходів, що розкривають його багатогранність: інституціональний та соціальний: визначають службу як комплекс інститутів та регулятор взаємодії між державою і суспільством для надання соціальних послуг; правовий та діяльнісний: окреслюють систему норм та практичне виконання функцій держави; морально-етичний: формує ціннісну основу служіння суспільству. Блок «Державний службовець» (суб'єктний вимір) – концептуалізація відбувається через «статусно-рольовий комплекс», який

включає три взаємопов'язані складові статусу: адміністративно-правовий: фіксує систему прав, обов'язків та межі юридичної відповідальності; професійно-компетентнісний: відображає рівень знань та обов'язок постійної професіоналізації; морально-етичний: базується на принципі добродішності, що є пріоритетом публічного інтересу над приватним. Зазначено, що принципи державної служби та реалізація статусу службовця формують професійну відповідальність, яка виступає інтегральним показником, який пов'язує діяльність конкретної особи із цілями всієї системи управління – підтримкою демократичного врядування та захистом інтересів громадян.

2. Визначено, що професійна відповідальність державного службовця – це комплекс індивідуально-психологічних, емоційно-вольових і морально-етичних якостей і здатності та готовності усвідомлено здійснювати професійну діяльність відповідно до функцій і принципів державної служби, посадових обов'язків і морально-етичних правил професійної поведінки. Окреслено структурну будову професійної відповідальності державного службовця, яка має два виміри (див. Дод.Г, рис.2): 1) внутрішньо детермінована структура професійної відповідальності державного службовця представляє собою цілісну, взаємозалежну систему когнітивних, мотиваційно-афективних і діяльнісно-поведінкових компонент; 2) зовнішньо детермінована структура професійної діяльності державного службовця розглядається в об'єктивованому вимірі (суб'єкт, об'єкт, інстанція, часова перспектива відповідальності) і в контексті складових соціального статусу державного службовця, що утворюють систему професійно-правової, професійно-етичної і професійно-компетентнісної відповідальності. Структурно-функціональна особливість полягає в тому, що лише при взаємодії цих двох структур (внутрішнього усвідомлення та зовнішнього регулювання) професійна відповідальність стає реальним інструментом публічного управління, що забезпечує сталий розвиток соціальної держави.

3. Виокремлено євроінтеграційні орієнтири формування професійної відповідальності державного службовця в Україні. По-перше, формування

ефективної та професійної моделі державної служби сприятиме підвищенню адміністративно-правового статусу державного службовця і посиленню професійно-правової відповідальності як його складової. По-друге, прийняття окремого Кодексу (або Закону) етичної поведінки державних службовців із урахуванням кращих європейських практик та відповідності законодавству Європейського Союзу у сфері належного й добросовісного врядування забезпечить унормування морально-етичного статусу та посилення професійно-етичної відповідальності державного службовця. По-третє, професіоналізація державної служби (підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації) з урахуванням європейських стандартів сприятиме зростанню рівня професійно-компетентнісної відповідальності державних службовців.

Продемонстровано, що системний підхід до визначення євроінтеграційних орієнтирів дозволяє згрупувати їх у три взаємопов'язані функціональні вектори. Професійно-правовий вектор (див. дод. Д, рис. 3) зосереджується на адаптації національного законодавства та інституційних практик до принципів Європейського адміністративного простору. Професійно-компетентнісний вектор передбачає професіоналізацію державної служби через систему безперервного навчання, імплементацію компетентнісного підходу та впровадження інформаційних систем управління персоналом (HRMIS), що визначається однією з вимог Європейського Союзу для країн-кандидатів. Узагальнюючим результатом реалізації зазначених векторів є формування моделі Good Governance, у межах якої професійна відповідальність державного службовця постає ключовою передумовою публічності, підзвітності та ефективності державного управління.

4. Проаналізовано еволюційний розвиток моделей публічного управління як соціально-державної управлінської концепції взаємовідносин між державою і суспільством, що виявляється у поступовому посиленні ролі громадянського суспільства в управлінні розвитком держави та становленні інституту державної служби як відкритої, публічно орієнтованої системи

взаємодії органів влади і громадян, спрямованої на захист суспільних інтересів (див. дод. Д, рис. 4). Показано, що еволюційні моделі публічного управління зумовлюють трансформацію моделей державної служби, визначаючи сутність професійної відповідальності державного службовця відповідно до домінуючих концептуальних положень і принципів управління. Так, у класичній моделі публічного адміністрування (Old Public Management) професійна відповідальність державного службовця ґрунтується на бюрократичній системі відповідності формалізованим інструкціям, процедурам і правилам ділового адміністрування; у моделі нового публічного менеджменту (New Public Management) професійна відповідальність інтерпретується через оцінювання результативності діяльності державного службовця як надавача публічних послуг і забезпечується правовим, фінансовим, демократичним та етичним контролем; у моделі належного врядування (Good Governance) професійна відповідальність акцентується на морально-етичних нормах поведінки, індивідуально-психологічних якостях і професійній компетентності, що дозволяє розглядати її як внутрішню та зовнішню детерміновану систему.

5. Виокремлено механізми публічного управління як сукупність засобів та інструментів формування професійної відповідальності державного службовця як внутрішню й зовнішню детермінованої системи. Нормативно-правові механізми спрямовані на формування правового середовища професійної діяльності державного службовця в адміністративному, юридичному та етичному вимірах відповідальності. Інституційно-організаційні механізми орієнтовані на розроблення правил, норм і стандартів, а також на організацію контролю професійної діяльності через належне інституційне забезпечення управління державною службою. Мотиваційні механізми охоплюють як зовнішню систему стимулювання (матеріальні й нематеріальні заохочення), так і внутрішню систему мотивів професійної діяльності державного службовця. Професійно-освітні механізми спрямовані на створення умов для професіоналізації державної служби та розвитку

професійної компетентності державних службовців. Інформаційно-комунікаційні механізми формують простір взаємодії державного службовця і суспільства у публічній сфері, у межах якого професійна відповідальність постає як соціальна та громадянська цінність (див. дод. Е, рис. 5). Доведено, що лише комплексне та системне застосування зазначених механізмів забезпечує трансформацію державної служби відповідно до моделі належного врядування (Good Governance), у якій відповідальність набуває статусу фундаментальної цінності.

6. Виділено критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця, які відображають рівень сформованості професійно-правової, професійно-етичної та професійно-компетентнісної складових. На рівні загальної (суспільно корисної) ефективності — загальнодержавному рівні та рівні системи публічного управління в цілому — а також на рівні спеціальної ефективності (рівень органів державного управління) критерії сформованості професійної відповідальності доцільно визначати переважно за кількісними показниками, зокрема за динамікою правопорушень і статистичними даними щодо професійної підготовки державних службовців. На рівні конкретної соціальної ефективності (державний службовець, керівник структурного підрозділу, орган державного управління) критерії сформованості складових професійної відповідальності визначаються шляхом якісної оцінки впливу механізмів публічного управління на розвиток внутрішньо детермінованої системи професійної відповідальності, зокрема її когнітивної та мотиваційної складових (див. дод. Е, рис. 6). Для макро- та мезорівнів дослідження обґрунтовано доцільність використання переважно кількісних індикаторів (статистика дисциплінарних проваджень, частка підготовлених і підвищили кваліфікацію державних службовців), тоді як для мікрорівня пріоритет надається якісній оцінці, зокрема рівню правової самосвідомості та етичної зрілості особистості. 7. За результатами соціологічного опитування виявлено

умови, чинники і механізми формування професійної відповідальності державного службовця:

– спостерігається поєднання старої раціонально-бюрократичної системи державної служби і тенденції впровадження принципів належного врядування, що передбачає посилення ролі громадянського суспільства в прийнятті управлінських рішень і контролі за діяльністю органів державного управління;

– сутнісно-змістовими характеристиками категорії «професійна відповідальність» визначено: належне і якісне виконання посадових обов'язків; дотримання етичних норм і поведінки; професійна компетентність; відповідальність за професійну діяльність; правова освіченість і самосвідомість;

– провідними чинниками та умовами формування високого рівня професійної відповідальності державним службовцям є: матеріальне стимулювання, професіоналізація державної служби, впровадження етичних норм і стандартів, правова відповідальність, громадянська відповідальність, нематеріальне стимулювання, соціально-правовий контроль, удосконалення системи управління;

– ефективним механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця визначено механізми матеріального стимулювання, професійного навчання і розвитку, механізми нормативно-правового регулювання професійної діяльності державного службовця;

– найбільш значимими критеріями сформованості професійної відповідальності державного службовця є: рівень правової освіченості і свідомості; здатність і мотивація до оновлення професійних знань, умінь та навичок; дотримання норм і правил доброчесної поведінки. Найбільш значимими критеріями сформованості відповідальності службовці вважають рівень правової освіченості (72%) та здатність до оновлення професійних знань (70%) (див.Дод. Ж, рис.7).

8. Розроблено концептуальну (системно-діяльнісну) модель публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця, що представлена системою і структурному та діяльнісно-процесуальному вимірах:

– структурний вимір представлений такими елементами як суб'єкти публічного управління (державні, муніципальні і недержавні), механізми публічного управління (нормативно-правові, інституційно-організаційні, мотиваційні, професійно-освітні, інформаційно-комунікаційні), критерії ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності;

– діяльнісно-процесуальний вимір відображає взаємозв'язки між структурними елементами концептуальної моделі: взаємодія суб'єктів публічного управління через механізми комунікації між державою і суспільством і інституціоналізації управлінських практик взаємодії; процес оцінювання сформованості професійної відповідальності державного службовця; корекція механізмів публічного управління на стратегічному, оперативному і тактичному рівнях управління. Дана модель дозволяє трансформувати державну службу з ієрархічної бюрократії в публічно орієнтовану систему, де професійна відповідальність є фундаментом соціальної держави

9. Окреслено напрями підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця (див. дод. Ж, рис. 9). По-перше, формування моделі публічного управління на засадах належного врядування (Good Governance), що передбачає інкорпорацію його принципів у національну систему державної служби, розширення участі громадськості в підготовці та ухваленні управлінських рішень через інструменти громадського контролю, а також переорієнтацію діяльності державної служби на суб'єкт-суб'єктну взаємодію за моделлю «державний службовець – громадянин (бізнес, інститути громадянського суспільства)». По-друге, професіоналізація державної служби

з урахуванням світового та європейського досвіду, що охоплює модернізацію системи професійної освіти і навчання державних службовців шляхом стандартизації освітніх програм і профілів компетентностей, розвитку стажування та практичної підготовки, урахування індивідуальних потреб у професійному розвитку, а також інкорпорацію кращих зарубіжних практик підготовки кадрів публічної служби. По-третє, адаптація державної служби до вимог Європейського Союзу, яка включає гармонізацію законодавства щодо функціонування державної служби з *acquis* ЄС, удосконалення нормативного забезпечення юридичної відповідальності державних службовців і розроблення Етичного кодексу державного службовця з урахуванням європейських стандартів доброчесності. По-четверте, модернізація системи управління персоналом у державній службі шляхом удосконалення законодавчого забезпечення діяльності служб управління персоналом, розвитку процедур оцінювання результатів службової діяльності як інструменту підвищення ефективності мотиваційних і професійно-освітніх механізмів формування професійної відповідальності, а також упровадження інформаційних систем управління людськими ресурсами в державній службі. По-п'яте, формування ефективної системи запобігання та протидії корупції, що передбачає поєднання репресивних і превентивних механізмів, а також розроблення і впровадження стандартів доброчесної та етичної поведінки державних службовців.

Доведено, що синергійна взаємодія зазначених напрямів забезпечує трансформацію механізмів публічного управління з переважно формалізованих інструментів контролю у цілісну систему підтримки та розвитку професійної відповідальності державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авербух Г.М., Сухорукова А.Л. Шляхи підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції. *Публічне урядування*. 2022. № 3(28). С. 10-16.
2. Алексеев, В. М. Структури публічного управління в Україні: громадівські ради. Чернівці: Технодрук, 2014. 76 с.
3. Алексеева Т.В. Відповідальність як професійно значуща якість майбутнього фахівця. *Вісник Національного університету оборони України*. 2013. Вип. 4. С. 182-184.
4. Аль-Атті І. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 8. С. 35-41.
5. Алюшина Н.О. Супровід процесу управління персоналом у державних органах влади в умовах глобальних викликів: науково-методичний аспект. *Збірник тез учасників міжнародного круглого столу «Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві*, 08 лип. 2021 р., м. Київ. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. С. 5-6.
6. Аналітичний звіт щодо визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2023 рік. НАДС. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5.pdf>
7. Андрушко О. В. А66 Теорія та практика юридичної відповідальності за правопо рушення в кримінальному процесі : монографія. Хмельниць кий : Видавництво НАДПСУ, 2020. 480 с.
8. Андрущенко А.І., Рябець І.М. Соціальна відповідальність: теоретико-методолгічний аспект аналізу. URL: http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/4782/2/Andruwenko_Rjabec.pdf.

9. Антикорупційна стратегія на 2020–2024 рр. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyhobgovoren-16.09.2020.pdf>.

10. Антонова Л.В., Козлова Л.В. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. №1. 2020. URL: www.dy.nayka.com.ua.

11. Артеменко Н.Ф. Особливості мотивації персоналу у сфері державної служби. *Публічне управління і публічне адміністрування*. 2016. №4-5(30-31). С. 37-47.

12. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.

13. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульга. К. : Основи, 2000. 190 с.

14. Багмет М.О. Організація державної служби в Україні: теорія та практика. Розділ 2. Поняття та Правовий Статус Державного Службовця. Навчальний посібник, 2007. 237 с.

15. Базика С.К. Підходи до оцінювання ефективності публічного управління у світовій практиці. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 4. С. 30-34.

16. Бакуменко В.Д., Белоусова О.С., Белоусов В.М. Принципи оцінки ефективності і результативності реформування державного управління. *Публічне адміністрування і регіональний розвиток*. 2020. №7. С. 286-308.

17. Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г., Шпачук В.В. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник. К. : КНУКіМ. 2016. 167 с.

18. Баранова С.В. Соціально-психологічні механізми формування відповідальності колективних суб'єктів управління: дис... канд. психол. наук: 19.00.05. Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. Луганськ. 2004. 219 с.

19. Безена І.М., Сиченко В.В., Рибкіна С.О. Механізми демократизації публічного управління і кар'єрний розвиток посадовців органів влади: регіональний аспект. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. №2 (25). С. 50-57.
20. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности: трактат по социологии знания. Москва: МЕДИУМ. 1995. 323 с.
21. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Монографія. Х.: Право. 2005. 304 с.
22. Біла Книга з адміністративної реформи. Комісія Європейських Співтовариств. 2001. URL: http://parvo.org/ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.
23. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. 2020. 511 с.
24. Бодров В.А. Профессиональная ответственность как психологическая категория субъекта деятельности. *Психологические исследования проблемы формирования личности профессионала*. М.: Институт психологии АН СССР. 1991. С. 157-167.
25. Болотіна Є.В., Нікітенко А.В. Сучасні західні концепції управління та моделі публічного адміністрування. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 1(47). С. 96-100.
26. Бородін Є.І. Поняття “Державна служба” в Україні: досвід запровадження та розвитку. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2016_1_3.
27. Босак О.З.. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. Київ. 2010. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.
28. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС : нові тенденції та вплив інтеграційного процесу; пер. з англ. О. М.Шаленко. К. : Міленіум. 2004. 128 с.

29. Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ. 2017. 279 с.
30. Бритько А.М. Державна служба як об'єкт управління: поняття, соціальна та правова природа, завдання і функції. *Збірник наукових праць національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. Вип. 1. С. 91-103.
31. Бурдяк В.І. Державна служба як особливий різновид суспільно-корисної праці. *Публічне управління: теорія та практика*. Харків. 2011. № 1 (5). С. 140–147.
32. Буряк К. Особливості антикорупційного законодавства в країнах Європейського Союзу *Підприємництво, господарство і право*. Міжнародне право. 2020. №2. С. 356-360.
33. Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. *Нобелевские лауреаты по экономике*. Москва : Таурус Альфа. 2017. С. 270-276.
34. Виховання доброчесності та зниження ризиків корупції : навчальний посібник. За заг. ред. І.С. Руснака. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського. 2018. 252 с.
35. Вольська О.М. Публічне управління як системне явище в сучасному суспільстві. *Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка*. 2020. Випуск 3. С. 15-20.
36. Габермас Ю. Філософський дискурс модерну; [пер. з нім. та комент. В. М. Купліна]. К.: Четверта хвиля. 2001. 424 с.
37. Гаврищак Г.Р. Компетентність та ключові компетенції викладача ВНЗ. Матеріали регіонального науково-практичного семінару «Професійні компетенції та компетентності вчителя», 28–29 листопада 2006 р. Тернопіль : Тернопільський національний педагогічний університет імені Володимира Гнатюка. 2006. С. 31–32.

38. Гілета О.П. Ефективність некомерційних організацій: теоретичні підходи. *Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи*. 2008. № 795. С.72-77.
39. Гончарук Н.Т., Прудіус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. №-2. Т.6. С. 42-51.
40. Гончарук О.Б., Савичук Н.О. Поняття механізмів державного управління та їх практичне значення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 7. С. 77-83.
41. Гордон М.В., Оленцевич Н.В., Колісник І.О. Моделі публічного управління: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. №3. URL: <http://dy.nauka.com.ua/>
42. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС. 2009. 544 с.
43. Грановеттер М. Экономические институты как социальные конструкты: рамки анализа. *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2004. Т. 7. С. 78.
44. Гринь О. Д., Донченко О. І. Кримінальна відповідальність як різновид юридичної відповідальності. *Правова держава*. 2015. № 19. С. 129–135. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2015.19.44448>
45. Гула С. Добросесність як нова категорія антикорупційного законодавства: реальність та перспективи. URL: https://nihabarnyctvu.org.ua/publ/dobrochesnist_jak_nova_kategorija_antikorupcijnogo_zakonodavstva_realnist_ta_perspektivi/1-1-0-40.
46. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ...канд.юрид.наук; 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право 081 – Право. Одеса, 2017. 212 с.
47. Дем'яненко О.О. Громадський деліберативний дискурс як інструмент політичної модернізації. *Грані*. 2018. Т. 21, № 11. С. 101–107.

48. Деніга О. П. Проблеми притягнення до юридичної відповідальності держави як суб'єкта права соціального забезпечення. *Юридична наука*. 2020. № 7. С. 254-262. DOI: 10.32844/2222-5374-2020-109-7.33
49. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади / За заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: УАДУ. 2002. 164 с.
50. Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К.: Юрінком Інтер. 1998. 432 с.
51. Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні: колективна монографія. За заг. ред. Н.С. Орлової. Київ: ВД «Освіта України». 2020. 262 с.
52. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/474-2016-%D1%80>.
53. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практичний посібник для керівників служб управління персоналом. За заг. ред. К. Ващенка. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2017. 68 с.
54. Дишлева І. Права та обов'язки державних службовців. *Підприємство, господарство і право*. 2019. №6. С. 152-156.
55. Дідач В.І. Відповідальність державних службовців як поняття правової науки. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 4 (70). С. 11-16.
56. Долгіх Н. Юридична відповідальність державних службовців в Україні та державах-членах Європейського Союзу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. №1(81). С. 102-106.
57. Дуліна О., Крупник А. Громадський контроль як складова публічного управління: багаторівневий вимір. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 3(84). С. 19-23.
58. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.]. К.: НАДУ. 2010. 820 с.

59. Жулавський А.Ю., Гордієнко В.П., Малько Н.О. Мотивація державної служби в Україні. *Вісник СумДУ. Серія «Економіка»*. 2021. № 1. С. 68-75.
60. Закон України «Про державну службу». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. ст.43.
61. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. А.М. Михненко та ін.; за ред. А.М. Михненка ; Акад. фін. упр. Вид. 4-те, переробл. й доповн. Київ : Акад. фін. упр.. 2013. 664 с.
62. Зелінська Н.Є. Механізми державного управління людськими ресурсами в системі регіональної влади: дис. канд. держ. упр. : 25.00.02. Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, 2018. 228с.
63. Зелінська Н. Пріоритети міжнародного співробітництва України в контексті гармонізації кримінального права. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 47. С.12-16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_47_5
64. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. Київ: НАДУ. 2016. 296 с.
65. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз; пер. з фр. В. Ховхуна. К. : Основи, 1996. 418 с.
66. Іванов І. Є. Поняття та сутність провадження в справах про адміністративні проступки. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1 (22). 2018. С. 107-109. URL: www.pjv.nuoua.od.ua/v1_2018/27.pdf
67. Іванова О. І. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. Число 3. С. 21-26.
68. Іващук Ю.П. Політико-економічний аналіз корупційної поведінки в сучасних господарських системах: автореферат дис. ...канд.економ.наук: 08.00.01; Л., 2015. 23 с.
69. Ігнатенко О.С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони. Сер.: Держ. управління*. 2019. № 4(68). С. 30–34.

70. Ігнатюк О., Серета Н. Теоретико-емпіричні аспекти визначення змісту поняття «професійна відповідальність «педагога-лідера». *Теорія і практика управління соціальними системами*. 2020. №3. С. 109-121.

71. Іншин М. Поняття державної служби в Україні: багатоаспектний підхід. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 20. С. 331-334.

72. Іншин М.І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 4-9.

73. Іщенко М., Міщук Є., Радько В. Підходи до розкриття дефініції «державний службовець» у контексті поняття «державна служба». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 12. URL: www.dy.nauka.com.ua.

74. Іщенко М.І., Міщук Є.В., Костенко А.С. Механізми та технології публічного управління й адміністрування у сфері партнерства місцевої влади з бізнес-структурами. *Держава та регіони Серія: Державне управління*. 2019. № 3 (67). С. 159-164.

75. Карпа М. Визначення основних аспектів статусу службовця у сфері державної служби. *Науковий вісник: «Демократичне врядування»*. 2014. Вип. 13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_15.

76. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. Демократичне врядування. 2011. Вип. 6. URL : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/

77. Кибальна Н. Дефініція «професійна відповідальність» у контексті підготовки майбутнього фахівця цивільного захисту. *Людинознавчі студії. Педагогіка*. 2009. Вип.29. С. 77-86.

78. Кізілов Ю.Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи. *Аспекти публічного управління*. 2016. №6-7 (32-33).

79. Кійко Л. Професіоналізація державних службовців: теоретичний аспект. URL: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_23/fail/Kiyko.pdf.

80. Кікалішвілі М.В. Західноєвропейські моделі стратегії протидії корупційній злочинності. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2019. №6. Т. 30 (69). С. 124-130.

81. Кікалішвілі М.В. Світові моделі стратегії протидії корупційній злочинності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2019. № 41. Т. 2. С. 79-83.

82. Ковальова Д. Державна служба України як суб'єкт професійної соціалізації. *Державна служба*. 2015. №. С. 228-236.

83. Коверзнев М. С., Коверзнева Г.П. Відповідальність держав у міжнародному праві. Альманах міжнародного права. Випуск 13. С. 49-56. URL: <https://nlawalmanac.mgu.od.ua/v13/8.pdf>

84. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 80731-Х. Дата оновлення: 13.08.2020 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

85. Козак І.П. Держава як суб'єкт реалізації інституційних змін у сфері публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: *Державне управління*. 2020. Т.31(70). №3. С. 11-17.

86. Козбаненко В. Государственное управление: основы теории и организации / Учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М.: «Статут», 2002. 366 с.

87. Козлов К.І. Політична модернізація: імплементація принципів Good Governance. *Теорія та практика державного управління*. 2010. № 4. С. 135–140.

88. Колісніченко Н., Куспяк І., Якубовський О. Теоретичні засади проблеми професійної відповідальності у сфері публічного управління охороною здоров'я. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. / ГО «Асоц. дослідн. держ. упр.», ГО «Одес. ін-т соц. технол.». Одеса, 2024. Вип. 32. С. 219-227. URL: <https://doi.org/10.35432/tisb322024320715>

89. Колпаков В.К., Кудьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
90. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: прийнята 31 жовтня 2003 року; ратифікована Україною із заявами 18 жовтня 2006 року URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
91. Кононов І. Ф. Регіональні авто- та гетеростереотипи Донбасу і Галичини: їх значення в проектах націєбудівництва в Україні. *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства*. 2014. Вип. 20. С. 133–142.
92. Корнута Р. Окремі особливості правового регулювання публічної служби Німеччини. *Проблеми реформування державного управління* : зб. наук. пр. К. : Вид-во УАДУ, 2000. С.129 – 170.
93. Коротич О.Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ. О., 2006. Вип. 2 (26). С. 122–128.
94. Корчак Н., Пархоменко-Куцевіл О. Добросесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Повітряне і космічне право»*. Київ : НАУ, 2021. Вип. 2(59). С. 78–84.
95. Кравець В. Р. Атестація державних службовців в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 200 с.
96. Кравець І.В., Якобчук В.П., Довженко В.А. Сучасні теорії публічного управління: концепції «менеджеризм» та «неоменеджеризм». *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 4. С. 103-108.
97. Кравченко С.А. Социология: парадигмы через призму социологического воображения. М.: Экзамен, 2007. 511 с.
98. Красноручський О.О., Власенко Т.А., Галич С.П. Напрями вдосконалення оцінки ефективності публічного адміністрування. *Актуальні проблеми інноваційної економіки. Всеукраїнський науковий журнал*. 2016. № 3. С. 45-54.

99. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Дата оновлення: 25.09.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

100. Кузьмічов В.С., Прокопенко Г.І. Криміналістика : навч. посіб. / за заг. ред. В.Г. Гончаренка, Є.М. Моїсеєва. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 368 с.

101. Кулінська А.В., Мартинюк А.О. Формулювання системи підходів щодо удосконалення процесу оцінювання державних службовців як інструменту управління людськими ресурсами. *Економічний журнал. Національний університет «Одеська політехніка»*. 2022. №2(20). С. 28-36.

102. Кухарева Г.П. Упровадження нового публічного менеджменту у світову та вітчизняну практику публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. №1 (47). С. 48-54.

103. Кьеркегор С. Страх и трепет. Пер. с дат. М.: Республика, 1993. 383 с.

104. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні: навч. посіб. К.: Дакор: КНТ, 2006. 472 с.

105. Лазорко О.В. Психологічні детермінанти відповідальності менеджерів промислового підприємства : дис... канд. психол. наук: 19.00.05 – соціальна психологія; психологія соціальної роботи / Інститут психології ім. Г.С.Костюка АПН України. К., 2007. 217 с.

106. Лашук О.С. Механізми державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень: дис. ...канд. наук. з держ. управління: 25.00.02. Чернігів, 2019. 183 с.

107. Левченко Д.С. Взаємодія громадськості та держави у сфері публічного адміністрування в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. №4. Ч.2. С. 177-180.

108. Левченко О. П. Сутність поняття «корпоративна соціальна відповідальність (КСВ)». *Економіка транспортного комплексу*. 2014. Вип. 24. С. 39-54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ektk_2014_24_5

109. Луговий В. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі ДУ (професійно-методологічний підхід). *Вісник НАДУ*. 2004. №2. С. 5-13.
110. Луговий В.І. На службі професіоналізації державного управління. *Вісник державної служби України*. 2003. № 2. С. 18-24.
111. Лукашевич М.П., Туленков М.В., Яковенко Ю.І. Соціологія. Основи загальної, спеціальних та галузевих теорій : підруч. К. : Каравела, 2008. 544 с.
112. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, доп. і виправл. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
113. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атика, 2003. 160 с.
114. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.
115. Малюга Л.М., Загороднюк О.В. Формування механізму публічного управління та адміністрування в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2016. Випуск 3 (03). С. 62-65.
116. Мануйлов Є.М. Філософський аналіз проблеми професійної відповідальності. *Вісник Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого*. Сер. : Філософія, філософія права, політологія, соціологія : зб. наук. пр. / Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Х. : Право, 2011. № 8. С. 11 – 19.
117. Маслова А. Ефективність діяльності суб'єктів публічного адміністрування: адміністративно-правовий вимір. *Публічне право*. 2020. № 2 (38). С. 45-54.
118. Маслова Н. Г. Академічна свобода й академічна відповідальність. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2017. Вип. 43 (1). С. 72-76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2017_43%281%29__19

119. Медведська В.Ю. Деліберативні механізми взаємодії влади та громадянського суспільства. *Молодий вчений*. 2019. № 9(1). С. 18–23.

120. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. Державне управління : [підручник]. К. : Знання, 2009. 582 с.

121. Мельник В.І. Управління персоналом в системі державної служби в Україні : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії. 28 Публічне управління та адміністрування. Одеса, 2022. 289 с.

122. Мельниченко Б. Сучасна парадигма публічного управління: практичний вимір для України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2021. № 1 (29). С. 104-109.

123. Мельниченко В.І. Системність відповідальності суб'єктів публічного управління. *Український соціум*. 2011. №2. С. 135-148.

124. Мешко Г.М., Мешко О.І. Формування професійної відповідальності майбутніх учителів. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія: «Педагогіка. Соціальна робота». 2021. Вип. 2 (49). С. 103-106.

125. Михайлова О.Ю. Громадянська ідентичність у дискурсі української блогосфери (2005 – 2015 рр.): політико-аксіологічний вимір: дис. ... канд.політ.наук; спеціальність 23.00.03 – політична культура та ідеологія. Київ, 2016. 229 с.

126. Михайловська О.В. Наукові підходи до розуміння сутності поняття «взаємодія» в системі «влада-громадськість». *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2021. №2. С. 71-75.

127. Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві : зб. тез міжнар. круглого столу, Україна–Литовська Республіка, 08 лип. 2021 р., м. Київ / редкол. : Ольга Андрєєва, Ірина Криворучко, Наталія Ларіна ; за заг. ред. Лариси Комахи. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. 176 с.

128. Муздыбаев К. Ответственность личности в производственном коллективе. *Социально-психологические проблемы производственного коллектива*. Москва: Наука, 1995. №5. С. 133-145.

129. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20.11.2020 № 217-20 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", моніторингу їх виконання та перегляду». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0217859-20#Text>.

130. Наливайко Л.Р., Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ: «Хай-Тек Прес», 2017. 276 с.

131. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti/>

132. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник. К.: УАДУ, 1998. 160 с.

133. Николаева В. И. Сучасні концепції та теорії державного управління соціальною роботою. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. №1. Том 30(69). С. 91-96.

134. Новый тлумачний словник української мови у трьох томах. Т.1 / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. К. : Вид-во «Аконіт», 2003. 928 с.

135. Новіков О.В. Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку: дис. ...канд. юрид. наук: 12-00.07. К., 2020. 209 с.

136. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

137. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.

138. Оболенський О.Ю. Державна служба: [навч. посібник]. К.: КНЕУ, 2003. 344 с.

139. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф.* (м. Київ, 26 лист. 2014 року). Київ, 2014. Т. 1. С. 3–10.

140. Обушна Н.І., Теплов С.О. Упровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами як пріоритет реформування державної служби в Україні. *Збірник тез учасників міжнародного круглого столу «Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві*, 08 лип. 2021 р., м. Київ. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. С. 84-85.

141. Онуфрієнко О. Підходи до класифікації моделей організації державної служби: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2(29). С. 155-160.

142. Онуфрієнко О.В. Феномен циклічності у взаємодії громадянського суспільства та органів державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1(28). С. 37-46.

143. Панов М. Кримінальна відповідальність: поняття, принципи, підстава. *Право України*. 2012. № 8. С. 249-259. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6311/1/Panov_249_259.pdf

144. Панов М. М. Кримінальна відповідальність за незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків: Монографія / наук. ред. д-р юрид. наук, проф., акад. АПрН України В. І. Борисов. Х.: Право, 2009. 184 с.

145. Панцир С.І. Нова державна служба: можливості для молодих фахівців. Центр соціального партнерства та лобювання НаУКМА, 2018. URI: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/15882>.

146. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. №1. С.338-343.

147. Пархоменко-Куцевіл О. Державна служба як інституційний феномен: понятійно-категоріальний апарат. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01%284%29/10poipka.pdf.

148. Пархоменко-Куцевіл О.І. Принцип легітимності в системі управління персоналом державної служби України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 3. С. 10–14.

149. Патинок О.П. Відповідальність як компонент професійно-етичної поведінки практичного психолога. *Науковий часопис Національного педагогічного університету ім. М.П. Драгоманова. Серія 11. Соціологія. Соціальна робота. Соціальна педагогіка. Управління*. 2004. Вип. 1(23). С. С. 139-145.

150. Петрова А., Карінцева О., Тарасенко С., Дурановські В. Бізнес-етичні аспекти для сталого розвитку: сучасний аналіз та оцінка. *Економічний простір*, 2024. 190. С. 154-161. <https://doi.org/10.32782/2224-6282/190-29>

151. Петрова І., Руда О. Публічне управління як фактор і стимулятор модернізації адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №6. С. 131-135.

152. Питання етичних та професійних стандартів державної служби в апараті Верховної Ради України: ситуаційне дослідження. ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні. URL: <http://parliament.org.ua>.

153. Погребняк І.Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. *Право та інновації*. 2014. № 3 (7). С. 26-35.

154. Подольчак Н.Ю, Хім М.К. Міжнародні інтегральні показники оцінки ефективності роботи державних службовців у країнах ЄС. *Вісник*

Національного університету “Львівська політехніка”. Серія “Проблеми економіки та управління”. 2020. №2(8). С. 59-70.

155. Поліщук І.І. Впровадження системи оцінки персоналу з метою ефективного управління персоналом організації. *Економіка Крима*. 2013. № 1 (42). С. 299–304.

156. Пометун О.І. Формування громадянської компетентності: погляд з позиції сучасної педагогічної науки. *Вісник програм шкільних обмінів*. 2005. № 23. С. 20–27.

157. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587.

158. Постанова Кабінету Міністрів України від 04 черв. 2008 р. № 528 «Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

159. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційнодослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>.

160. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання. *Актуальні проблеми державного управління*: Зб. наук. пр. Одеського регіонального інституту державного управління. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 3 (35). С. 269-274.

161. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 24.09.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

162. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 05.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

163. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: Наказ Голодержслужби України № 214 від 04.08.2010 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

164. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовт. 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>.

165. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. *Урядовий кур'єр*. 2004. 17 берез.

166. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

167. Про правила етичної поведінки: Закон України № 4722-VI від 17.05.2012 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>.

168. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження КМУ від 1 груд. 2017 року № 844-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/844-2017-%D1%80>.

169. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 649-р від 20.09.2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

170. Прокопенко Л.Л., Шабатіна І.А. Публічна служба в країнах ЄС. URL: www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf.

171. Професійна етика. Організація Об'єднаних Націй, 2021. 38 с. URL: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/E4J_Integrity_and_Ethics_Module_14_final_UKR.pdf

172. Професійна відповідальність правника: підручник / за ред. за ред. о. м. Ярошенка. Харків: Право, 2024. 224 с.

173. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. 400 с.

174. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розроб. / О.І. Сушинський, О.В. Худоба, Д.Д. Заяць [та ін.]. Київ : НАДУ, 2013. 64 с.

175. Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

176. Пухкал О.Г. Модернізація системи професійного навчання публічних службовців в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні. *Збірник тез учасників міжнародного круглого столу «Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві*, 08 лип. 2021 р., м. Київ. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. С. 39-41.

177. Пчеліна О. Щодо поняття та сутності взаємодії під час розслідування злочинів у сфері службової діяльності. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2015. №1. С. 167-172.

178. Радчук Т.М. Класифікація механізмів публічного управління інноваційним розвитком економіки. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. Випуск 19. С. 124-127.

179. Рачинська О.А. Сучасні підходи в організації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: www.du.nauka.dp.ua/

180. Реформа управління персоналом на державній службі в Україні. URL: <http://www.ucs-hrm.org.ua>

181. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. керів. В.В. Цветков. Київ: Оріяни, 1998. 364 с.

182. Рожнова В.В. Концептуальний підхід як основа ефективного розвитку кримінального судочинства. Кримінальне судочинство: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 28 травня 2021 року). К.: НАВС, 2021. С. 44–47.

183. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право*. 2012. № 3. С. 269–273.
184. Савченко В. А. Управління розвитком персоналу: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2002. 351 с.
185. Савчин М. Психологія відповідальної поведінки. Монографія. Івано–Франківськ: Місто НВ, 2008. 280 с.
186. Савчин М.В. Психологічні основи розвитку відповідальної поведінки особистості : дис. ... на здобуття наук. ступеня доктора психол.наук: спец 10.00.07 / Інститут психології ім. Г.С. Костюка АПН України. К., 1997. 447 с.
187. Савчин М.В. Психологічні основи розвитку відповідальної поведінки особистості: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора психол.наук: спец 10.00.07 / Інститут психології ім. Г.С. Костюка АПН України. Київ, 1997. 50 с.
188. Садова М.А. Теорія і практика професійної відповідальності особистості: дис ...д.психол.наук; 19.00.01 – загальна психологія, історія психології. Одеса, 2019. 530 с.
189. Садова М. А. Особливості морально-правової відповідальності викладачів вищої школи. *Наука і освіта*. 2014. № 1. С. 40-44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NiO_2014_1_9
190. Садова М. А. Структура професійної відповідальності: теоретичний аспект. Міжнародний науковий форум: соціологія, психологія, педагогіка, менеджмент. 2014. Вип. 16. С. 143-153. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mnf_2014_16_17
191. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І.Крайніка, Х.М.Дейнеги. 2-ге вид. К.: НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.
192. Селецький О.В., Шестак Л.В. До питання про принципи публічної (державної) служби. *Нове українське право*. 2021. Вип. 4. С. 98-103.

193. Селіванов С.В. Кадрове забезпечення державної служби в Україні: сучасний стан та об'єктивна необхідність його модернізації. URL: <http://ojs.dsum.edu.ua/index.php/manager/article/view/163/159>.

194. Семенцова О.В., Паламарчук І.В., Старикова С.О. Методи оцінки ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021, № 1 (28). С. 53-57.

195. Серьогін С. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління. Кадрова політика та публічна служба*. 2013. № 1 (1). С. 64-78.

196. Серьогін С., Гончарук Н. Формування якостей керівника у державному управлінні. *Вісник НАДУ*. 2003. № 3. С. 137-147.

197. Серьогін С., Хожило І. Соціальний статус державного службовця: аналіз функціональної складової. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 2(17). С. 164-169.

198. Серов О.В. Державна Служба в Україні: Соціально-правовий та організаційний аспекти. К., Національна академія державного управління при Президентіві України. 2011. 204 с.

199. Сивак Т.В. Формування системи професійної публічної служби в Україні: пріоритетні напрями. *Збірник тез учасників міжнародного круглого столу «Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві*, 08 лип. 2021 р., м. Київ. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. С. 150-151.

200. Сивий Р.П. Дефініція державної служби в країнах Європейського Союзу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/>.

201. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ков басюка. К. : НАДУ, 2010. 56 с.

202. Сітніков О. Шляхи вдосконалення національного законодавства у сфері забезпечення діяльності служби управління персоналом. *Літопис Волині. Всеукраїнський науковий часопис*. 2022. Чис. 27. С. 274-278.

203. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні. К.: Вид-во КНУ ім. Т.Г.Шевченка, 2000. 598 с.

204. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1(32). С. 145-151.

205. Соціальна відповідальність: теорія і практика розвитку: моногр. / за ред. А.М. Колота. К.: КНЕУ, 2012. 501 с.

206. Соціальна відповідальність : навч. посіб. / [А.М. Колот, О.А. Грішнова, О.О. Герасименко та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. А.М. Колота. К. : КНЕУ, 2015. 519 с.

207. Соціологічна енциклопедія / укладач В.Г. Городяненко. К. : Академвидав, 2008. 456 с

208. Сочинська-Сибірцева І.М. Упровадження компетентнісного підходу в систему оцінки державних службовців. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2021. № 4 (121). С. 50-55.

209. Спасібов Д.В. Електронне урядування в контексті сучасних концепцій публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2018. №2(61). С. 1-7.

210. Старов О. Еволюція методологічних підходів до стратегічного управління від класичних концепцій до адаптивних моделей. *Економіка та суспільство*. 2025. №71. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2025-71-98>

211. Старов, О. С. Оцінка ефективності стратегічних рішень як чинника підвищення економічної стійкості підприємства. Здобутки економіки: перспективи та інновації. 2025.14. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14934616>

212. Статистичні дані про склад державних службовців станом на 31.03.2023. Національне агентство з питань державної служби (НАДС). URL: <http://nads.gov.ua>.

213. Сурай І. Публічна служба України: інституціональний підхід. *Науковий вісник : державне управління*. 2021. № 2(8). С. 111-132.

214. Сучасна парадигма публічного управління : Збірник тез III Міжнародної науково-практичної конференції (19-22 жовтня 2021 р.) / За наук. ред. к.е.н., доцента Стасишина А.В. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, Львів, 2021. 637 с.

215. Сьомич М. Особливості сучасних моделей публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2019. Том 7. № 4. С. 44-52.

216. Тараніч О.В., Вісіцька Д.О. Мотивація державних службовців у системі адміністративного менеджменту. *Економіка і організація управління*. 2021. № 1 (41). С. 113-122.

217. Таргоній А.П. Державний службовець: поняття, статус, компетенція. Автореферат. Київ. 2016. 16 с.

218. Терещук М.М. Юридична відповідальність у публічному праві. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2019. 211 с.

219. Терещук В.В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування: дис. ... кандидата юридичних наук. Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2020. 276 с.

220. Тернопільська В.І. Відповідальність особистості: гуманітарний аспект. *Вісник Житомирського державного університету ім. І.Франка*. 2004. № 14. С. 47–50.

221. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: теорія і практика*. 2012. № 3. С.70-73. URL : <https://cutt.ly/dnfdS38>

222. Тимошук І.Г. Формування соціально-етичної відповідальності особистості майбутнього практичного психолога: дис. ...канд. психол. наук:

19.00.07 / Інститут психології ім. Г.С. Костюка АПН України. Київ, 2003. 185 с.

223. Ткачов А.В. Проблема професійної відповідальності особистості в психології. *Проблеми екстремальної та кризової психології: зб. наук. праць / гол. ред. Л.А. Перелигіна. Харків: УЦЗУ, 2010. Вип. 8. С.395–400.*

224. Трихліб К.О. Гармонізація законодавства України і законодавства ЄС: наближення загальноправової термінології : автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2014. 20 с.

225. Туленков М.В. Організаційна взаємодія в соціальному управлінні : дис. ... д-ра соціолог. наук : 24.00.04; Класич. приват. ун-т. - Запоріжжя, 2010. 467 с.

226. Туленков М.В. Оцінювання ефективності організаційної взаємодії в соціальному управлінні. К. : ІПК ДСЗУ, 2008. 118 с.

227. Туленков М.В. Соціальна політика в Україні: шляхи формування та реалізації: Навч.-метод. розробка. К.: ІПК ДСЗУ, 2007. 34 с.

228. Туленков М.В. Теорія організаційної взаємодії: Підручник. К.: ІПК ДСЗУ, 2011. 456 с.

229. Тюхтій М.П., Бережний В.І. Поєднання мотиваційних аспектів та матеріального стимулювання праці персоналу промислового підприємства . Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2016. Вип. 4-2 (04). С.47-50.

230. Українське студентство у пошуках ідентичності: монографія / За ред. В. Л. Арбеніної, Л. Г. Сокурянської. Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2012. 520 с.

231. Управління персоналом : підручник / О. М. Шубалий, Н. Т. Рудь, А. І. Гордійчук, І. В. Шубала, М. І. Дзямучич, О. В. Потьомкіна, О. В. Середа; за заг. ред. О. М. Шубалого. Луцьк : ІВВ Луцького НТУ, 2018. 404 с.

232. Управління людськими ресурсами: навч. пос. /за наук. ред. О. І. Зайченко. Івано Франківськ, «ЛілеяНВ», 2015. 232 с.

233. Федорчак О. Інституційний механізм державного управління. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1(50). Ч.1. С. 53-63.
234. Філософський енциклопедичний словник / Національна академія наук України Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди ; головний ред. В.І. Шинкарук. К. : Абрис, 2002. 742 с.
235. Харківський Д. Ф. Результативність процесу управління персоналом організації / Д. Ф. Харківський, Є. О. Тимченко // *Економіка харчової промисловості*. Одеса, 2010. №1(5). С. 27–30.
236. Хайдер Саїд Джіхад Аль-Саєді Інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців в українському праві. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Випуск 6. Спецвипуск. Том 2. С. 199-203.
237. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 2011. 164 с.
238. Цветков В.В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.
239. Цуркан М. Визначення поняття та сутності державної служби. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2009. № 1. С. 10-15.
240. Чальцева О. Аналіз ефективності публічної політики. *European political and law discourse*. 2017. Т.4. №5. С. 118-125.
241. Чальцева О.М., Швець К.А. Досвід застосування сучасних концепцій та моделей публічного управління у перехідних системах. *Політичне життя*. 2021. №1. С. 58-65.
242. Чаркіна А.О. Адаптація державної служби України до вимог ЄС: нормативно-правовий вимір: дис. ...канд.наук з державного управління; спец. – 25.00.03; Дніпро, 2018. 255 с.
243. Черниш Н. Одна, дві чи двадцять дві України: соціологічний аналіз соціальних ідентичностей представників трьох поколінь мешканців Львова і Донецька. Київ: Дух і Літера, 2003. С. 6–21.
244. Чернов С.І., Гайдученко С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Х. : ХНУМГ, 2014. 97 с.

245. Чуприна Ю.Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 216 с.

246. Шапенко Л.О., Лавренчук М.М. Правові засади доброчесної державної служби в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2021. № 2 (17). С. 100-105.

247. Шаповал В. Конституційна категорія соціальної держави. *Право України*. 2004. № 5. С. 14-19.

248. Шевченко Н.Ф. Професійна відповідальність психолога-практика: характеристика та структура. *Psychological journal*. 2019. Вип. 5(5). С. 32-44.

249. Шевченко С.О. Оцінювання діяльності державних службовців: теоретичні та практичні підходи, досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 4. С. 255–265.

250. Шевченко О. М. Господарсько-правова відповідальність та господарські санкції . Університетські наукові записки. 2005. № 3. С. 175-179. UR:http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2005_3_3

251. Шляхтіна Г.В. Механізм розвитку лідерського потенціалу у реалізації реформи публічного управління : дис. ...канд. наук з державного управління; спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління. Миколаїв, 2021. 263 с.

252. Щербан Т.Д. Відповідальність особистості як чинник готовності до професійної діяльності. *Науковий вісник Миколаївського державного університету ім. В.О. Сухомлінського. Серія: Психологічні науки*. 2013. Т. 2. Вип. 10. С. 123-125.

253. Юрик Н.Є., Ліпська В.Л., Ференц О.Т. Визначальні суб'єкти публічного управління. *Матеріали наукової конференції Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя «Актуальні проблеми транспорту» 28-29 травня 2019 року*. Тернопіль, 2019. С. 177-178.

254. Як та за що карають українських державних службовців: інформація НАДС. Судово-юридична газета. 22.05.2023р. URL: <http://sud.ua>.

255. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення. Вісник Академії правових наук України. 2012. №4. С. 124-126.

256. Яковюк І.В. Соціальна і правова держава: співвідношення понять. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: [Зб. наук. пр.]. Х., 2001. Вип. 1. С. 99-105.

257. Янсонс Я.В., Семенченко А.І. Правовий механізм публічного управління розвитком електронної демократії в Україні. *Ефективність державного управління*. 2020. Вип. 3 (64). Ч. 1. С. 181-194.

258. Яремко І.І. Ефективність публічного управління та адміністрування: проблеми та напрями вдосконалення процесів оцінювання. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку*. 2022. №1 (7). С. 49-56.

259. Bezes P., Le Bianic Demazière D., Paradeise T., Normande C., Benamouzig D., Evetts Pierru F. New Public Management and Professionals in the Public Sector. What New Patterns Beyond Opposition? *Sociologie du travail*. 2012. № 54. P. 1–52.

260. BIOS. URL: <http://www.integriteitoverheid.nl/>.

261. Bundesbeamtengesetz. URL: <https://dejure.org/gesetze/BBG>.

262. Code of Good Administrative Behavior for Staff of the European Commission in their Relations with the Public. European Commission. 2000. URL: <http://ec.europa.eu/info/ethics-and-integrity/code-of-good-administrative-behavior.pdf>.

263. Colignon R. Critical Events in the Institutionalization of the Tennessee Valley Authority. Albany: State University of New York Press, 1997. 367 p.

264. Committee on Standards in Public Life. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>.

265. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service. Serving, not steering. Expanded edition. New York: Business Park Driv, 2007. 240 p.

266. E-government Council of Europe URL:
<http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/e-voting/definition.asp>.

267. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. URL:
https://cs.wikipedia.org/wiki/Etick%C3%BD_kodex_%C3%BA%C5%99edn%C3%ADka.

268. Etiske retningslinjer for statstjenesten. URL:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etiske-retningslinjer-for-statstjenesten/id88164/>.

269. Gruening G. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. 2001. № 4. P. 1–25.

270. International Code of Conduct for Public Officials. URL:
<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.

271. Keeling D. Management in Government. London: Allen & Unwin, 1972. 216 p.

272. Kopecký P. Parliaments in the Czech and Slovak Republics. Party Competition and Parliamentary Institutionalization. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2001. 262 p.

273. Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. URL: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl15-041.html>.

274. Model Code of Conduct for Public Officials. URL:
<http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038306.pdf>.

275. Parsons T. The structure of social action. Glencoe, 1949. 744 p.

276. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). URL :
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410627>

277. Reinventing Government. By David Osborne & Ted Gaebler. Addison-Wesley Publ. Co., 1992. 427 p.

278. Rotter J. To the problem or of Internal and External Determinations. 1959. 401 p.

279. SIGMA, 2013. *A joint initiative of the OECD and the European Union*. URL: <http://www.sigmaweb.org/ouexpertise/public-service-human-resourcemanagement.htm/>
280. Tofan M. The Regulation For European Civil Service: Concept And Evolution. *Journal of Public Administration, Finance, Law*. 2013. №3. P. 109-115.
281. United Nations Convention against Corruption. URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>.
282. Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.59D1FFDA35ED>.
283. What is Good Governance? UNESCAP. URL: <http://www.unescap.org/sites/default/les/good-governance.pdf>.

ДОДАТКИ

Додаток А

Анкета для соціологічного опитування

Шановні добродіі!

Пропонуємо Вам прийняти участь в експертному опитуванні, метою якого є дослідження чинників і механізмів формування професійної відповідальності державного службовця в Україні.

Уважно прочитайте кожне питання анкети і всі запропоновані варіанти відповідей. Точність і повнота Ваших відповідей – гарантія обґрунтованості наших висновків. Ваші відповіді не підлягають розголошенню. Вони будуть використані тільки в узагальненому вигляді. Відповідайте, будь ласка, на всі питання якомога точніше. Наперед дякуємо Вам за згоду взяти участь у дослідженні.

1. Як би Ви оцінили стан системи управління державною службою в Україні?

1. Задовільний.
2. Скоріш задовільний.
3. Важко сказати.
4. Скоріш не задовільний.
5. Не задовільний.

2. Перед Вами перелік деяких принципів і характерних особливостей державної служби в різних моделях публічного управління. Оцініть, будь-ласка, за 5-ти бальною шкалою реалізованість і представленість зазначених принципів в Державній службі України на сучасному етапі її модернізації і реформування.

	Принципи державної служби	Оцінка
1.	Акцент на адмініструванні і ведення ділової документації	1 2 3 4 5
2.	Державна служба як сервісна служба з надання державних послуг громадянам і бізнесу	1 2 3 4 5
3.	Відкритість і прозорість діяльності органів державного управління	1 2 3 4 5
4.	Децентралізація управління	1 2 3 4 5
5.	Принцип професіоналізації державної служби	1 2 3 4 5
6.	Стандартизація поведінки і реагування державного службовця в певних ситуаціях на основі формальних процедур	1 2 3 4 5
7.	Верховенство права і законність	1 2 3 4 5
8.	Діяльність державного службовця спрямована не на процес, а на її результативність	1 2 3 4 5
9.	Підзвітність державі і громадянському суспільству	1 2 3 4 5
10.	Принцип політичної неупередженості	1 2 3 4 5
11.	Знеособлений характер відносин між державним службовцем і громадянином	1 2 3 4 5
12.	Ринкові механізми управління державної служби (мінімізація витрат)	1 2 3 4 5
13.	Забезпечення рівного доступу до державної служби	1 2 3 4 5
14.	Орієнтація на особистість державного службовця	1 2 3 4 5

3. Вкажіть, будь-ласка, в чому, на Вашу думку, полягає сутність і зміст професійної відповідальності державного службовця?

4. Оцініть, будь-ласка, за 5-ти бальною шкалою значимість формування наведених складових професійної відповідальності державного службовця в сучасних умовах модернізації державної служби в Україні.

	Складові професійної відповідальності державного службовця	Оцінка
1.	Професійно-правова відповідальність (є елементом адміністративно-правового статусу державного службовця і відображена в юридичній відповідальності за порушення посадових обов'язків)	1 2 3 4 5
2.	Професійно-етична відповідальність (є елементом морально-етичного статусу державного службовця і відображена в морально-етичній і дисциплінарній відповідальності за порушення правил етичної поведінки)	1 2 3 4 5
3.	Професійно-компетентнісна відповідальність (є елементом професійного статусу державного службовця, відображена в набутті професійної компетентності і в процесі безперервного професійного розвитку і професіоналізації)	1 2 3 4 5

5. Які чинники і умови, на Вашу думку, сприятимуть формуванню високого рівня професійної відповідальності державного службовця в Україні?

6. Перед Вами перелік деяких механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця. Оберіть 7 (сім), які на Вашу думку, найбільш дієві та ефективні.

1. Формування нормативно-правової бази щодо юридичної відповідальності державного службовця.
2. Розробка правил, норм і стандартів професійної діяльності державного службовця.
3. Матеріальне і нематеріальне стимулювання професійної діяльності державного службовця.
4. Удосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням кращих європейських освітніх практик.

5. Сприяння участі громадськості у прийнятті управлінських рішень і протидії корупції за рахунок посилення механізму громадського контролю.
 6. Правове регулювання етичної поведінки державного службовця.
 7. Організаційне забезпечення управлінням професійною діяльністю державного службовця (створення спеціальних органів).
 8. Створення рівних умов кар'єрного просування державних службовців.
 9. Соціально-психологічне навчання державних службовців.
 10. Підвищення рівня доступності і відкритості публічної інформації щодо діяльності органів державної влади і посадових осіб.
 11. Формування доброчесної поведінки державного службовця через антикорупційне законодавство.
 12. Організація контролю за дотриманням правил, норм і стандартів професійної діяльності державного службовця.
 13. Врахування індивідуально-психологічних особливостей і психологічних потреб державного службовця.
 14. Розвиток електронного урядування і демократії.
- Інше _____

7. Перед Вами перелік деяких критеріїв ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця. Оберіть 6 (шість), які на Вашу думку, дозволяють оцінити рівень сформованості професійної відповідальності державного службовця.

1. Обізнаність щодо юридичної відповідальності державного службовця.
2. Дотримання правил і стандартів етичної і доброчесної поведінки.
3. Сформована система мотивів і цінностей професійної діяльності на основі принципів верховенства права і законності.
4. Рівень правової самосвідомості і освіченості державного службовця.
5. Відкритість по відношенню до контролю за результатами професійної діяльності з боку громадськості.
6. Підзвітність НАДС щодо юридичної (адміністративної, дисциплінарної, матеріальної, кримінальної) відповідальності.
7. Прагнення здійснювати професійну діяльність відповідно моделі доброчесної, етичної поведінки і власної системи цінностей (їх узгодження).
8. Доступність інформації щодо професійної компетентності державного службовця.
9. Стійка мотивація на постійне професійне вдосконалення.
10. Рівень сформованості моральної самосвідомості особистості.
11. Здатність до оновлення умінь, професійних знань та навичок; до модернізації своїх професійних знань.

Інше _____

8. Ваш професійний статус?

1. Науковець, викладач ВНЗ.
2. Державний службовець.

9. Ваш регіон проживання (роботи)?

1. Київська область.
2. Дніпропетровська область.
3. Львівська область.

Щиро дякуємо за участь в дослідженні!

Додаток Б

**Сутнісно-змістові особливості професійної відповідальності державного
службовця**

Таблиця Б.1

Результати контент-аналізу

Категорії і висловлювання	Бал	%
Належне і якісне виконання посадових обов'язків		
Розуміти та виконувати покладені завдання та обов'язки, на належному рівні виконання функціональних обов'язків, виконувати в повному обсязі, відповідно до посадової інструкції	72	19,8%
Діяти в інтересах громадян, служити суспільству	13	3,5%
Якісне виконання поставлених завдань та обов'язків	11	3,0%
Практичне виконання функцій держави в межах компетенції	7	2,0%
Забезпечувати добросовісну та ефективну роботу в інтересах суспільства	5	1,4%
Вміння реагувати на різні ситуації	4	1,1%
Професійне та оперативне надання відповідних послуг громадянам району	3	0,8%
Реалізація державної політики	3	0,8%
Служіння своєму народу	1	0,3%
Своєчасно приймати управлінські рішення	1	0,3%
Всього	120	33,0%
Дотримання етичних норм і поведінки		
Дотримання норм професійної етики, етичної поведінки	29	7,9%
Добросовісність, чесність, моральні якості, порядність	20	5,5%
Людиноорієнтованість, бути ближче до людей	8	2,2%
Відкритість, прозорість, дотримуватися принципів відкритості і доступності інформації	8	2,2%
Дотримання правил і норм, стандартів професійної діяльності	5	1,4%
Справедливість	5	1,4%
Патріотизм	5	1,4%
Бути толерантним, стресостійкість	3	0,8%
Застосування української мови	1	0,3%
Всього	84	23,1%
Професійна компетентність		
Професіоналізм	26	7,1%

Компетентність	13	3,5%
Професійний розвиток, підвищення свого професійного рівня і компетентності	8	2,2%
Рівень володіння необхідними знаннями, навичками, цінностями	5	1,4%
Досвід роботи	3	0,8%
Створення рівних умов кар'єрного просування	1	0,3%
Цілеспрямованість	1	0,3%
Всього	57	15,6%
Відповідальність за професійну діяльність		
Відповідальність, приймати відповідальність за свої дії, відповідальність перед громадськістю	36	9,9%
Передбачати наслідки своїх вчинків	16	4,4%
Дисциплінарна та адміністративна відповідальність	4	1,1%
Всього	56	15,4%
Правова освіченість і самосвідомість		
Знання законодавчої бази, дотримуватися законодавства	25	7,0%
Законність	6	1,6%
Недопущення корупційних дій, дотримання антикорупційного законодавства	6	1,6%
Дотримання Конституції та законів	3	0,8%
Не порушувати Присягу державного службовця	1	0,3%
Не використовувати в корисливих цілях службове становище	2	0,5%
Підзвітність державі і громадянському суспільству	1	0,3%
Всього	44	12,1%
Матеріальне забезпечення професійної діяльності		
В заробітній платі	2	0,5%
Матеріальне стимулювання	1	0,3%
Всього	3	0,8%
Всього	364	100%

**Чинники і умови формування високого рівня професійної
відповідальності державного службовця в Україні**

Таблиця В.1

Результати контент-аналізу

Категорії і висловлювання	Бал	%
Матеріальне стимулювання		
Матеріальна мотивація, матеріальне забезпечення	47	12,4%
Гідна заробітна плати, підвищення заробітної плати	47	12,4%
Належні умови праці	15	3,9%
Соціальні пільги і гарантії	1	0,3%
Всього	110	29,0%
Професіоналізація державної служби		
Підвищення професійної компетентності, освіта, професійне навчання	30	7,9%
Можливість кар'єрного розвитку, кар'єрне просування	22	5,8%
Професіоналізм	12	3,2%
Компетентність, професійна компетентність	10	2,6%
Удосконалення системи підготовки кадрів з урахуванням кращих європейських практик	7	1,8%
Удосконалення професійних навичок, мотивація на професійне удосконалення	5	1,3%
Самовдосконалення	5	1,3%
Правильний підбір кадрів, професійний відбір	4	1,1%
Можливість розвиватися, наявність умов професійного розвитку	4	1,1%
Забезпечення належної підготовки і навчання	2	0,5%
Всього	101	26,6%
Впровадження етичних норм і стандартів		
Етика і чесність, професійна етика, чіткі етичні стандарти, дотримання моральних принципів, моральні якості	30	7,9%
Прозорість	9	2,4%
Людські якості: відповідальність, наполегливість, відкритість, щирість, особисті якості	6	1,6%
Доброчесність, чесність	5	1,3%
Вміння працювати з людьми	2	0,5%
Всього	52	13,7%
Правова відповідальність		
Відповідальність за рішення і дії, санкції за порушення	13	3,4%
Відповідність закону і правилам служби	11	2,9%

Наявність нормативної бази, узгодженість, удосконалення законодавства	8	2,1%
Передбачати наслідки своїх вчинків та дій	2	0,5%
Антикорупційне законодавство, негативне ставлення до корупції, боротьба з корупцією	5	1,3%
Застосування юридичної відповідальності	5	1,3%
Правова самосвідомість	1	0,3%
Дисциплінарна відповідальність	1	0,3%
Не шкодити інтересам держави	1	0,3%
Всього	47	12,4%
Громадянська відповідальність		
Патріотизм	4	1,1%
Громадянська свідомість	3	0,8%
Відданість справі, вірність своєму професійному покликанню	3	0,8%
Престиж державної служби, позитивний імідж державної служби	3	0,8%
Усвідомлення своєї ролі в розбудові держави	2	0,5%
Ідейність	2	0,5%
Вільне володіння державною мовою	2	0,5%
Громадська участь	1	0,3%
Всього	20	5,3%
Нематеріальне стимулювання		
Нематеріальна мотивація	14	3,7%
Здатність усвідомлювати і виконувати завдання та обов'язки	2	0,5%
Сумлінно виконувати свої обов'язки	2	0,5%
Створення стимулів і механізмів мотивації для досягнення високих стандартів професійної відповідальності	1	0,3%
Всього	19	5,0%
Соціально-правовий контроль		
Розвиток прозорості в роботі державних інституцій та доступ до інформації громадськості	7	1,8%
Створення ефективної системи нагляду і контролю за діяльністю державних службовців	3	0,8%
Контроль за діяльністю	3	0,8%
Впровадження механізмів контролю за декларуванням майнам і конфліктів інтересів, контроль за виконанням обов'язків	2	0,5%
Залучення громадських організацій до моніторингу та оцінки діяльності державних службовців	1	0,3%
Всього	16	4,2%
Удосконалення системи управління		
Чіткі правила норми і стандарти професійної діяльності	5	1,3%

Прийняття стандартів управління, ефективна система управління державною службою	4	1,1%
Повага та довіра з боку керівництва, розумне керівництво, неупереджене керівництво	3	0,8%
Зменшення бюрократизації	1	0,3%
Управлінська культура	1	0,3%
Всього	14	3,8%
Всього	379	100,0%



Національний
університет
«Одеська
політехніка»

1. Концептуалізувати поняття «державна служба» і «державний службовець» як елементи системи соціально-державного управління



Рис. 1 Концептуалізація поняття «державна служба» і «державний службовець»



Рис. 2 Концептуальні та структурно-функціональні особливості професійної відповідальності державних службовців



Національний університет «Одеська політехніка»

3. Визначити євроінтеграційні орієнтири формування професійної відповідальності державного службовця в Україні



Рис. 3 Євроінтеграційні орієнтири формування професійної відповідальності державного службовця в Україні



Національний університет «Одеська політехніка»

4. Проаналізувати моделі публічного управління як сучасної концепції взаємодії держави і суспільства



Рис. 4 Моделі публічного управління



Рис.5 Механізми публічного управління



Рис. 6 Критерії ефективності публічного управління



Рис.7 Чинники та механізми формування відповідальності



Рис 9. Напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в Україні

Класичний
Приватний
Університет

Україна, 69002 тел. (061) 787-33-96
м. Запоріжжя, (061) 764-67-50
Жуковського, 70 "Б" факс (061) 228-07-78



CLASSIC
PRIVATE
UNIVERSITY

70 "B", Zhukovskogo st., tel. (061) 787-33-96
69002 Zaporizhja, (061) 764-67-50
UKRAINE fax (061) 228-07-78

Довідка

про використання результатів дисертаційної роботи
Чорниша Юрія Івановича
«Механізми публічного управління формуванням професійної
відповідальності державного службовця»
у науково-дослідницькій діяльності
Класичного приватного університету

Надана довідка підтверджує, що дисертаційне дослідження Чорниша Юрія Івановича «Механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця» виконане відповідно до планів, затверджених Міністерством освіти і науки України і є складовою частиною кафедральної науково-дослідницької роботи за темою «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645).

РЕКТОР



Віктор ОГАРЕНКО



УКРАЇНА
ЛЬВІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
СЛУЖБА У СПРАВАХ ДІТЕЙ

79008, м. Львів, вул. Валова, 31, тел. 235-44-56, e-mail: susd@loda.gov.ua

від 10.12.2024 № 1292/6

ДОВІДКА

Служба у справах дітей Львівської обласної державної адміністрації засвідчує, що результати дисертаційного дослідження на тему: «Механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця», підготовленого ЧОРНИШЕМ Юрієм Івановичем на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», були впровадженні в практичну діяльність Служби, зокрема використані для реалізації короткострокових програм підвищення кваліфікації публічних службовців, при розробці змісту модулів, присвячених публічній політиці та механізмам публічного управління; у навчальних матеріалах занять для посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування.

Використання здобутих у дисертації результатів сприяло підвищенню практичної орієнтації професійної діяльності, посиленню інституційної обізнаності державних службовців, а також розширенню змісту професійної підготовки кадрів публічної служби відповідно до сучасних викликів та вимог державного управління.

Начальник служби
у справах дітей Львівської обласної
державної адміністрації



Володимир ЛИС



ДСНС України
ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ
(ЛДУБЖД)

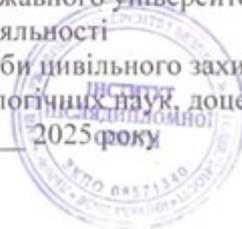
вул.Клепарівська, 35, м.Львів, 79007. тел: (032) 233-32-40, факс (032) 233-00-88
<https://ldubgd.edu.ua> код згідно з ЄДРПОУ 08571340 E-mail: ldubzh.lviv@dsns.gov.ua

ДОВІДКА

Інститут післядипломної освіти Львівського державного університету безпеки життєдіяльності засвідчує, що результати дисертаційного дослідження на тему: «Механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця», підготовленого ЧОРНИШЕМ Юрієм Івановичем на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», були впровадженні в освітню та практичну діяльність інституту післядипломної освіти, зокрема при розробці освітньої програми підвищення кваліфікації за напрямом «Особливості формування кадрової політики та організація документаційного забезпечення ДСНС» враховано професійну діяльність державного службовця як систему, яка представлена внутрішньо-детермінованою структурою, зокрема, зазначено про професійно- компетентісну складову відповідальності працівників ДСНС України, результати наукового аналізу були враховані при розробці змісту навчальних модулів, вищезазначеної програми.

Використання здобутих у дисертації результатів сприяло підвищенню практичної орієнтації освітнього процесу, посиленню інституційної обізнаності державних службовців, а також розширенню змісту професійної підготовки кадрів публічної служби відповідно до сучасних викликів та вимог державного управління.

Начальник інституту післядипломної освіти
 Львівського державного університету
 безпеки життєдіяльності
 полковник служби цивільного захисту
 кандидат психологічних наук, доцент
 «12» 02 2025 року



Володимир СЛОБОДЯНИК

**АСОЦІАЦІЯ ДОСЛІДНИКІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

неприбуткова громадська організація
офіс 135К, 5, вул. Дюківська, м. Одеса, 65029, Україна
ЄДРОПУ 25997827, зареєстрована 02.05.2001

ASSOCIATION OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCHERS

5, Diukivska Street, Office 135K, Odessa, 65029, Ukraine,
DUNS 364552248, CCR (NCAGE) – A0JHJ, SAM registration

тел./tel. +380487059764; +380634808158

E-mail: aparukr2001@gmail.com

**ДОВІДКА**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Чорниша Юрія Івановича на тему:
**«МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ
ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО
СЛУЖБОВЦЯ»**

10 грудня 2025

№ 50

Асоціація дослідників державного управління засвідчує факт впровадження результатів дисертаційного дослідження Чорниша Юрія Івановича на тему: «Механізми публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця» було впроваджено в практичну діяльність Асоціації в межах дослідницьких та експертно-аналітичних проєктів. У дисертації здійснено ґрунтовний аналіз механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця. та обґрунтовано концептуальну модель публічного управління й окреслено напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця в Україні. Результати дослідження, викладені у трьох розділах роботи, були використані:

- під час розроблення експертних висновків, підготовлених Асоціацією для органів державної влади та місцевого самоврядування щодо вдосконалення професійних стандартів державної служби та запровадження механізмів оцінювання професійної відповідальності посадових осіб;

- підготовці пропозицій для програм підвищення кваліфікації державних службовців, що стосуються розвитку етичних компетентностей,

відповідальної управлінської поведінки та запобігання професійним ризикам;

- у підготовці матеріалів для круглих столів та фахових дискусій, що організовувалися Асоціацією, з питань удосконалення механізмів публічного управління, професійної етики та доброчесності державних службовців;

- при розробленні рекомендацій щодо інтеграції положень професійної відповідальності у стратегії інституційного розвитку органів публічної влади.

Практичне значення результатів дослідження підтверджує вагомий внесок у розвиток сучасних підходів до забезпечення професійної відповідальності в системі публічного управління України.

Голова

С. Сак



С.Є. Саханенко

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Чорниш Ю. Напрямки підвищення ефективності механізмів публічного управління формування професійної відповідальності державної служби в Україні. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. / ГО «Асоц. дослідн. держ. упр.», ГО «Одес. ін-т соц. технол.» Одеса. 2023. № 29. С. 78-87. DOI: [10.35432/tisb292023289121](https://doi.org/10.35432/tisb292023289121)

2. Коваль Г., Чорниш Ю. Складові соціального статусу державного службовця: концептуальний аналіз. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73) № 1. С.51-57. URL: <https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/34-73-1>

3. Титаренко Л., Коваль Г., Чорниш Ю. Механізми підвищення ефективності органів публічної влади через інфраструктурну модернізацію громад. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. / ГО «Асоц. дослідн. держ. упр.», ГО «Одес. ін-т соц. технол.» Одеса, 2024. Вип. 32. С.417-425. DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb322024334130>

4. Чорниш Ю. Система критеріїв ефективності публічного управління формуванням професійної відповідальності державного службовця. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2025. № 3 (24.09.2025, протокол № 2)

5. Muliar V., Ryda T., Dolot V., Didych O., Grechanyk B., Chornysh Iurii. Public-Private Partnership in the System of Economic Development of the Country. (Державно-приватне партнерство в системі економічного розвитку країни)

URL: https://ijecs.in/index.php/ijecs?gad_source=1&gad_campaignid=104897684&gbraid=0AAAAADsxMQTZnabq07HgNZmpEYgXuk0wY&gclid=Cj0KCCQiAuvTJBhCwARIsAL6Demi8TaFUjFJdLZ6XPn9xLxv0Av70FjGrdQiQ11y2JK3U57HdmoTZju0aAtxxEALw_wcB

URL: http://paper.ijcsns.org/07_book/202209/20220913.pdf

6. Чорниш Ю.І. Компетентнісний підхід як інструмент публічного управління для формування професійної відповідальності державного службовця. Одеса. № 34 (1). 2025. С. 230-237. DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb342025>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Коваль Г. В., Чорниш Ю. І. Позитивні аспекти публічного управління в Республіці Польща.. *Менеджмент і безпека: теоретичні та прикладні аспекти : матеріали науково-практичної інтернет-конференції (м. Львів, 12 травня 2020 р.) / упоряд. Г. З. Леськів. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 264 с.*

2. Чорниш Ю.І. Державна служба в Україні: основні аспекти розвитку. *Війна в історичній та індивідуальній пам'яті (ВІП 2023): VI Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Кривий Ріг, 28 жовтня 2023 р.): тези доповідей. Кривий Ріг: Державний університет економіки і технологій, 2023. 311 с. С.309-311. URL: <https://www.oktanprint.cz/p/vijna-v-isorycniy-ta-indyvidualnij-pamjati-6/>*

3. Чорниш Ю.І. Особливості державної служби в різних типах соціального управління. *Безпечний контент у цифровому світі: виклики та рішення для освіти!:* матеріали Всеукраїнської науково-практичної онлайн-конференції (м.Вінниця. 07 жовтня 2025 р.). DOI: <https://doi.org/10.32782/1768392213>

4. Chornysh Yurii. Progress and approaches to Local self-governance in Europe. *Публічні політики і сталий розвиток суспільства: виклики та перспективи (ППСР 2025) : Всеукраїнська науково-практична конференція (м. Кривий Ріг, 2 грудня 2025 р.): тези доповідей. Кривий Ріг : Державний університет економіки і технологій, 2025.*

5. Чорниш Ю.І. Концептуалізація поняття «державна служба»: інституціональний, діяльнісний і морально-етичний підходи. *3 Міжнародна науково-практична інтернет-конференція Impact of artificial intelligence and other technologies on sustainable development. (Дніпро. 11-12 грудня 2025 року):*

тези доповідей. Дніпро. 2025. ISBN 978-617-8293-59-8 URL:
<file:///C:/Users/USer/Downloads/Conference%20Proceedings%20December%201-12,%202025.pdf>

6. Чорниш Ю. Відповідальність державного службовця. Міжнародна науково-практична конференція «Глобалізація і її вплив на науку, освіту міждисциплінарний та підхід суспільство: до сучасних викликів». 26 січня 2026 р. м. Кременчук, Україна.