

УДК: 342.98:342.6(477:41)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.102>

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ТА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Михайловська Є.В.,*доктор філософії за спеціальністю 081 Право,
заступник завідувача кафедри АГПФЕБ, ННІ права
Сумського державного університету
ORCID: 0000-0001-6814-8843***Поліщук Д.В.,***студентка 3-го курсу, ННІ права,
Сумського державного університету
ORCID: 0009-0005-1034-8400*

Михайловська Є.В., Поліщук Д.В. Порівняльно-правовий аспект розвитку інституту державної служби України та Великої Британії.

Статтю присвячено дослідженню інституту державної служби в Україні та Великій Британії, проведено порівняльно-правовий аналіз, який дозволяє виявити як спільні риси, так і суттєві відмінності в організації та функціонуванні державного апарату цих країн.

Особливу увагу приділено історичним і культурним чинникам, які вплинули на формування сучасної системи державної служби. В Україні інститут державної служби розглядається як важливий елемент адміністративного права та публічного управління, який забезпечує реалізацію державної політики, виконання завдань держави та захист прав громадян. Водночас система державної служби Великої Британії, відома як "Civil Service" (цивільна служба), демонструє приклад усталеної, прозорої та політично нейтральної моделі, яка стала орієнтиром для багатьох країн світу.

У роботі акцентується увага на необхідності реформування публічного управління в Україні з урахуванням світових тенденцій та британського досвіду, зокрема, досліджено концепції «доброго врядування» (Good Governance), «нового державного менеджменту» (New Public Management) і «політичних мереж» (Policy Networks), які є основою для реформ у розвинених демократичних країнах.

Аналізується значення кар'єрного росту державних службовців як ключового елемента забезпечення ефективності державного управління, наголошується на тому, що система кар'єрного росту в Україні перебуває на етапі вдосконалення, у той час як у Великій Британії вона має тривалі традиції прозорості, доброчесності та політичної нейтральності.

Окремо розглянуто роль етичних стандартів у формуванні професійної культури державної служби, представлено модель «етичної інфраструктури демократичної держави», яка спрямована на навчання етичній поведінці та контроль за дотриманням етичних норм державними службовцями.

Підкреслюється, що підвищення професіоналізму та етичності державних службовців є невід'ємними чинниками зміцнення довіри до державного апарату, забезпечення соціальної стабільності та сталого розвитку, а адаптація британських підходів до української реальності сприятиме створенню прозорої, ефективної та підзвітної системи державної служби, яка відповідатиме сучасним викликам і потребам суспільства.

Ключові слова: інститут державної служби в Україні, інститут цивільної (державної) служби у Великій Британії, державна служба, концепції «доброго врядування», «нового державного менеджменту», «політичних мереж», кар'єрний ріст державних службовців, модель «етичної інфраструктури демократичної держави».

Mykhailovska Ye.V., Polishchuk D.V. Comparative legal aspect of development of the civil service institution in Ukraine and Great Britain.

The article is devoted to the study of the civil service institution in Ukraine and the United Kingdom, and a comparative legal analysis is carried out which allows identifying both common features and significant differences in the organization and functioning of the state apparatus of these countries.

Particular attention is paid to the historical and cultural factors that influenced the formation of the modern civil service system. In Ukraine, the institution of civil service is considered to be an

important element of administrative law and public administration, which ensures the implementation of state policy, fulfillment of state tasks and protection of citizens' rights. At the same time, the civil service system of the United Kingdom, known as the 'Civil Service', demonstrates an example of a well-established, transparent and politically neutral model that has become a benchmark for many countries around the world.

The paper focuses on the need to reform public administration in Ukraine, taking into account global trends and British experience. In particular, the concepts of 'Good Governance', 'New Public Management' and 'Policy Networks', which are the basis for reforms in developed democracies, are explored.

The article analyses the importance of career development of civil servants as a key element of ensuring the effectiveness of public administration. It is emphasized that the career development system in Ukraine is in the process of improvement, while in the UK it has a long tradition of transparency, integrity and political neutrality.

The role of ethical standards in shaping the professional culture of the civil service is considered separately. The author presents a model of 'ethical infrastructure of a democratic state' aimed at teaching ethical behavior and monitoring compliance with ethical standards by civil servants.

It is emphasized that enhancing the professionalism and ethics of civil servants is an integral factor in strengthening trust in the state apparatus, ensuring social stability and sustainable development, and the adaptation of British approaches to the Ukrainian reality will contribute to the creation of a transparent, efficient and accountable civil service system that will meet the current challenges and needs of society.

Key words: civil service institution in Ukraine, civil service institution in the UK, civil service, concepts of «Good governance», «New public management», «Political networks», career development of civil servants, model of «ethical infrastructure of a democratic state».

Постановка проблеми. Інститут державної служби є центральним елементом системи публічного управління, що забезпечує стабільне функціонування державного апарату, реалізацію державної політики та захист прав і свобод громадян. Діяльність інституту державної служби спрямована на професіоналізацію управлінського апарату, підвищення рівня відповідальності державних службовців та забезпечення дотримання високих етичних стандартів роботи на державній службі.

В умовах реформування публічного управління Україна стикається з необхідністю модер-

нізації національної системи державної служби з урахуванням міжнародного досвіду. Особливу цінність у цьому контексті становить досвід Великої Британії, чий інститут цивільної (державної) служби визнано одним із найефективніших у світі. Унікальна модель інституту цивільної (державної) служби Великої Британії, заснована на принципах доброчесності, об'єктивності, політичної нейтральності та прозорості, яка стала взірцем для багатьох країн світу. Інституту цивільної (державної) служби Великої Британії може стати прикладом для вдосконалення національної системи державної служби в Україні, адаптація міжнародного досвіду дозволить покращити якість публічного управління, підвищити ефективність роботи державних органів та сприяти реформуванню системи публічного управління відповідно до сучасних викликів і міжнародних стандартів.

Стан опрацювання теми можна вважати задовільним, але існує ще багато аспектів для вивчення з врахуванням проблем реформування інституту державної служби в Україні. Науковці, а саме: В.Б. Авер'янов, Н.В. Галіцина, А.С. Карпунець, О.М. Штирьов, В.М. Якушик, та інші, досліджують окремі аспекти цієї невичерпної теми.

Мета статті полягає у проведенні порівняльного аналізу інституту державної служби в Україні та Великій Британії, виявленні їхніх спільних рис і відмінностей, а також у визначенні основних напрямів адаптації британського досвіду для підвищення рівнів професійності, етичності та ефективності державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу статті. Інститут державної служби в Україні та інститут цивільної (державної) служби у Великій Британії, має чимало спільних та відмінних рис. У Великій Британії інститут державної служби офіційно називається «**Civil Service**» (цивільна служба) - інститут цивільної служби. [1]. В обох країнах державні службовці виступають представниками держави та зобов'язані дотримуватися таких принципів, як законність, неупередженість і публічність. Водночас між цими системами існують значні відмінності, обумовлені історичними та культурними особливостями розвитку кожної з країн.

У вітчизняній історії державна служба розглядається як важливий інститут адміністративного права. Як зазначає В.Б. Авер'янов, система державної служби є однією з ключових форм суспільно корисної діяльності, яка полягає у виконанні державних завдань і функцій у межах компетенції органів державної влади. Державна служба виступає як організаційно-правове явище, що має унікальні характеристики та зміст. [2, 3], сприяє ефективному функціонуванню

державного апарату, реалізації суспільно корисної діяльності.

Щодо нормативного закріплення ключових понять, які характеризують інститут державної служби України, то у законі України «Про державну службу» [4] поняття «державної служби» інтерпретується як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави».

Правове регулювання державної служби в Україні здійснюється Конституцією України та іншими законами України. Для прикладу розглянемо основні конституційні положення, які безпосередньо розкривають соціальний характер державної служби.

У частині другій ст. 38 Конституції України проголошується, що громадяни користуються рівним правом допуску до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Це єдина стаття в Основному Законі де прямо згадується державна служба [5].

Статтю 8 визначається, що Конституція України має вищу юридичну силу і в Україні діє принцип верховенства права. Звідси випливає, що верховенство Конституції забезпечує єдність, узгодженість і стабільність всієї правової системи, її окремих елементів та інститутів, зокрема інституту державної служби. Цей принцип також передбачає, що: органи влади, посадові особи та громадяни мають дотримуватися Конституції та законів України, чинних в Україні міжнародно-правових норм; державні службовці виконують функції тільки в межах компетенції органу, де вони працюють, і в межах прав, закріплених за посадою; державні службовці віддані державі, а громадяни довіряють службовцям [5].

Конституція України забезпечує правову основу для функціонування інституту державної служби, закріплюючи рівне право громадян на доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38). Принцип верховенства Конституції, визначений у ст. 8, гарантує узгодженість і стабільність правової системи, зокрема інституту державної служби. Це зобов'язує органи влади, посадових осіб та громадян дотримуватися Конституції, законів України та міжнародно-правових норм. Державні службовці повинні діяти в межах своєї компетенції, бути відданими державі, що є передумовою формування довіри громадян до інституту державної служби в Україні.

Одним із першочергових завдань, яке поставило перед українською державною службою в процесі трансформації було налагодження партнерства з суспільством. Узгодженість інтересів держави та громадян є основою національної стабільності та розвитку [2, с. 6]. Що сприяє підвищенню рівня довіри громадян до державних інституцій, підсилює ефективність реаліза-

ції державної політики та закладає основи для сталого розвитку. Налагоджене партнерство між державою та громадянами є фундаментом соціальної стабільності, яка, у свою чергу, стає ключовою умовою для забезпечення національної безпеки та процвітання.

У Великій Британії державна служба офіційно називається «Civil Service» (цивільна служба або громадянська служба). Законодавство країни, яке регулює цю сферу, не є систематизованим і включає численні джерела права, такі як парламентські статuti, акти короля в Раді, постанови та інструкції міністрів. Окремого комплексного закону про державних службовців у Великій Британії немає. Основні положення, що регулюють діяльність державних службовців, викладені у «Civil Service Code» (Кодекс цивільної служби), вперше прийнятому у 1995 році. Цей кодекс визначає ключові принципи роботи державних службовців, такі як доброчесність, політична нейтральність, об'єктивність і чесність. Він слугує керівним документом для функціонування системи цивільної служби у Великій Британії.

Термін «громадянська» або «цивільна служба» у Великій Британії має історичне походження та використовується для позначення державних службовців, які працюють у державних установах уряду. У британській правовій доктрині існує чіткий розподіл: міністри вважаються політичними «слугами» корони, оскільки вони відповідають за формування і реалізацію політики; військовослужбовці та співробітники поліції є військовими або оперативними «слугами» корони; цивільні службовці – це державні службовці, які працюють у міністерствах та інших урядових структурах, забезпечуючи адміністративну підтримку і реалізацію урядових рішень. [6, с. 1].

Британська система державної служби базується на чіткій організаційній структурі та історично сформованих принципах. Термін «цивільна служба» використовується для позначення державних службовців, які працюють у цивільних установах уряду та відповідають за адміністративну підтримку і реалізацію урядових рішень. До складу **Civil Service** не входять міністри, військовослужбовці, співробітники поліції, судді, працівники органів місцевого самоврядування, охорони здоров'я, освіти чи громадських організацій. Цей розподіл підкреслює політичну нейтральність і професіоналізм цивільної служби, що забезпечує ефективність її функціонування.

У сучасному суспільстві державна служба розглядається як багатогранний інституційний комплекс, що має різні назви в деяких країнах світу, охоплює адміністративно-правову, організаційну, культурну, економічну та соціальну

складові, а інститут державної служби є багатогранним феноменом, який сформувався під впливом історичних змін і суспільних трансформацій.

Реформування публічного управління в розвинених демократичних країнах базується на сучасних концепціях, таких як: концепція «нового державного менеджменту» (New Public Management), концепція «політичних мереж» (Policy Networks), концепція «доброго врядування» (Good Governance) [2; 7; 8].

Концепція «нового державного менеджменту» (New Public Management) базується на моделі ринкового нагляду, зосереджується на ефективності, орієнтації на результати, конкуренції та клієнтоорієнтованості в наданні державних послуг, децентралізації, скороченні витрат, професіоналізмі, дисципліні та перетворенні громіздких бюрократичних структур на незалежні установи.

Концепція «політичних мереж» (Policy Networks) описує відносини між офіційними управлінськими структурами та громадськими бізнес-організаціями, орієнтована на децентралізацію влади, горизонтальні координації та спільне прийняття рішень.

Концепція «доброго врядування» (Good Governance) або «демократичного врядування» орієнтується на прозорість, підзвітність, участь громадян у прийнятті рішень, верховенство права та ефективність, наголошує на партнерстві між державою, бізнесом і громадянським суспільством для забезпечення сталого розвитку.

Сучасні концепції реформування публічного управління відображають прагнення розвинених країн до ефективного, підзвітного та орієнтованого на суспільні інтереси управління, що відповідає сучасним викликам і потребам суспільства [7].

Концепція реформування публічного управління в Україні. Орієнтація на концепцію «доброго врядування» (Good Governance), яка акцентує увагу на прозорості, підзвітності, ефективності та участі громадян у прийнятті рішень. Адаптація елементів «нового державного менеджменту» (New Public Management) таких як електронне врядування, покращення якості державних послуг. Акцент на децентралізації, що передбачає передачу повноважень органам місцевого самоврядування для підвищення ефективності управління. Сильний вплив євроінтеграційних процесів, що вимагають гармонізації законодавства з нормами ЄС. Впровадження електронного врядування (e-governance) для підвищення прозорості й доступності державних послуг. Значний акцент на боротьбі з корупцією через удосконалення механізмів підзвітності та прозорості. Серед проблем необхідно зазначити: політичну нестабільність; високий рівень

бюрократії та корупції, недостатню довіру громадян до органів публічного управління.

Концепція реформування публічного управління у Великій Британії. Орієнтація на трьох концепціях: концепції «доброго врядування» (Good Governance): зосередження на прозорості, ефективності та підзвітності в роботі уряду; концепції «нового державного менеджменту» (New Public Management): впровадження ринкових механізмів, конкурентності в наданні послуг; концепції «політичних мереж» (Policy Networks): залучення приватного сектору, громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін до процесу управління. Історична сталість і поступовість реформування. Широке використання контрактного управління (outsourcing) і державно-приватного партнерства. Високий рівень автоматизації та цифровізації управлінських процесів через урядову цифрову службу (Government Digital Service, GDS). Серед проблем необхідно зазначити: збереження балансу між централізованим управлінням і регіональною автономією (особливо в контексті Шотландії та інших автономних регіонів); адаптація до умов після Brexit і нових викликів у міжнародному контексті.

Реформування публічного управління в Україні та Великій Британії базується на спільних концепціях, таких як концепція: «доброго врядування» (Good Governance), і концепція «нового державного менеджменту» (New Public Management). Однак у Великій Британії реформи мають історичну сталість і реалізуються в умовах високої довіри до державних інституцій. В Україні реформи є частиною трансформаційного процесу, спрямованого на подолання системних проблем, таких як корупція та низька ефективність державних структур. Україна може значною мірою скористатися британським досвідом для вдосконалення власної системи управління.

Система кар'єрного росту державних службовців є ключовим елементом забезпечення ефективності державного управління, що сприяє залученню та утриманню висококваліфікованих кадрів на державній службі, створює стимули для їхнього професійного розвитку та підвищення рівня продуктивності праці.

Системи кар'єрного росту в Україні та Великій Британії мають схожі риси: по-перше, кар'єрний ріст здійснюється шляхом просування по службі на вищі посади або ранги; по-друге, просування по службі здійснюється на конкурсній основі або на основі оцінки професійних компетенцій та досягнень державних службовців [9]. В обох країнах просування по службі базується на принципах конкурсного відбору та оцінки професійних компетенцій і досягнень державних службовців, що забезпечує прозорість процедур та сприяє розвитку професійності, підвищуючи ефективність роботи державної служби.

Однак існують і відмінності, зокрема, у Великій Британії більш усталена та незалежна система оцінювання завдяки довготривалим традиціям політичної нейтральності та прозорості. В Україні система кар'єрного росту знаходиться в процесі вдосконалення, оскільки деякі аспекти ще потребують підвищення рівня прозорості та зменшення впливу суб'єктивних факторів.

Використання досвіду Великої Британії щодо системи кар'єрного росту державних службовців може стати важливим кроком у вдосконаленні інституту української державної служби з кількох причин, серед яких: забезпечення прозорості та довіри; стимулювання професійного розвитку; підвищення ефективності; усунення суб'єктивізму; створення привабливих умов для фахівців; сприяння євроінтеграції.

Забезпечення прозорості та довіри, оскільки у Великій Британії система кар'єрного росту базується на принципах прозорості, доброчесності та політичної нейтральності. Адаптація цих підходів дозволить підвищити довіру громадян до державної служби в Україні.

Стимулювання професійного розвитку, британська система заохочує постійне вдосконалення компетенцій державних службовців через об'єктивні критерії оцінки. Впровадження схожих механізмів в Україні може сприяти професійному зростанню державних службовців та підвищенню якості управління.

Підвищення ефективності, орієнтація на результативність, що є ключовою характеристикою британської системи, допоможе Україні зосередитися на досягненні конкретних показників ефективності у роботі державного апарату.

Усунення суб'єктивізму, у Великій Британії існує довготривала традиція політичної нейтральності та незалежності в просуванні по службі. Використання цього досвіду допоможе Україні мінімізувати суб'єктивні фактори в системі кар'єрного росту.

Створення привабливих умов для фахівців, британська система кар'єрного росту мотивує до тривалого перебування на державній службі через чіткі та зрозумілі можливості розвитку, що може допомогти Україні залучати та утримувати висококваліфікованих фахівців.

Сприяння євроінтеграції, адаптація британських практик сприятиме приведенню української системи державної служби у відповідність до міжнародних стандартів, що важливо в контексті євроінтеграції.

Використання досвіду Великої Британії дозволить Україні створити більш ефективну, прозору та результатоорієнтовану систему кар'єрного росту державних службовців, що сприятиме підвищенню професійності державного апарату та зміцненню довіри громадян до органів публічного управління.

В.М. Якушик, зазначає, що реформи британської цивільної служби можуть слугувати важливим орієнтиром для України у створенні ефективної, професійної та підзвітної системи державного управління [10].

Важливим аспектом трансформації інституту державної служби в умовах налагодження зв'язку із суспільством є імперативне підвищення професіоналізму державних службовців. Професіоналізм передбачає не лише наявність теоретичних знань, а й практичного досвіду та навичок, необхідних для ефективного виконання службових обов'язків.

У світовій практиці сформувалася модель «етичної інфраструктури демократичної держави», яка спрямована на створення механізмів для етичного навчання державних службовців і здійснення контролю за їхньою діяльністю. О.М. Штиршов, зазначає, що рівень етичності державних службовців значною мірою визначається їхньою моральною свідомістю та здатністю дотримуватися етичних принципів, заснованих на чесності [11]. Модель «етичної інфраструктури демократичної держави» є важливим інструментом для формування високих етичних стандартів серед державних службовців, яка забезпечує навчання етичній поведінці та контроль за дотриманням етичних норм, що є основою довіри громадян до державного апарату та підвищення ефективності державного управління.

Висновки. Аналіз інституту державної служби в Україні та Великій Британії свідчить про наявність як спільних рис, так і суттєвих відмінностей, зумовлених історичними, культурними та інституційними особливостями кожної країни. В Україні державна служба перебуває на етапі трансформації, спрямованої на вдосконалення системи управління, підвищення прозорості та ефективності, усунення суб'єктивізму та боротьбу з корупцією.

Досвід Великої Британії, яка демонструє приклад політично нейтральної, прозорої та професійної державної служби, є важливим орієнтиром для реформування українського державного апарату. Адаптація британських підходів, зокрема у сфері кар'єрного росту, може сприяти підвищенню професіоналізму, ефективності та довіри до державних інституцій в Україні.

Особливе значення у цьому процесі має впровадження моделі «етичної інфраструктури демократичної держави», яка забезпечує формування високих стандартів етичної поведінки державних службовців. Розвиток професійної та етичної культури державної служби є ключовим чинником у зміцненні соціальної стабільності, підвищенні ефективності державного управління та забезпеченні сталого розвитку суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Офіційний урядовий сайт Великої Британії. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service?lang=en>.
2. Карпунець А.С. Інститут державної служби в системі державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наук. пр. Серія: Управління. 2016.* URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2018/05/Institut-derzhavnoyi-sluzhbi-v-sistemi-derzhavnogo-upravlinnya.pdf>.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2 т. Т. 1 / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII: станом на 10 лист. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
5. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: станом на 10 лист. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
6. Бахуринський М.В. Державний службовець у Великобританії. *Всеукр. студ. онл.-фор., присвячений 100-річчю державної служби в Україні (6 червня 2018 р.)*. Житомир: Житомирський державний технологічний університет, 2018. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/15.pdf>.
7. Михайловська Є.В. Адміністративно-правовий статус державного службовця системи державного управління сфери освіти і науки України: дис... д-ра філософії : 081. Суми, 2020. 203 с. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/80796>.
8. Галіцина Н.В. Принципи «Good Governance» і «Good Administration» в адміністративному праві. *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 13. С. 101–110. URL: <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2020/13/14.pdf>.
9. Сміян А.В. Державна служба у Великобританії. *Матер. Всеукр. наук.-прак. конф. «Актуальні проблеми управління економікою та діяльністю підприємств»*. Житомир, 2018. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/117.pdf>.
10. Yakushik V. The British Civil Service Reform and Its Importance for Ukraine. Electronic resource. NATO Academic Fellowship Programme. URL: <https://www.nato.int/acad/fellow/96-98/yakushik.pdf>.
11. Штиршов О.М. Етична інфраструктура як механізм впливу на формування управлінської еліти. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Державне управління. 2010. Т. 130. Вип. 117. С. 82–85. URL: <https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2010/130-117-16.pdf>.