

УДК 351.071(477:4-191.2-11):34.05  
DOI 10.30970/vir.2019.46.0.10375

## **ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА**

**Михайло Микієвич**

*Львівський національний університет імені Івана Франка,  
вул. Університетська, 1, м. Львів, Україна, 79000,  
e-mail: mmmmedulaw@gmail.com*

**Святослав Сеник**

*Львівський державний університет внутрішніх справ,  
вул. Гороδοцька, 26, м. Львів, Україна, 79007,  
e-mail: svsenyk9@gmail.com*

Державна служба в Україні виходить на якісно новий рівень і за своїми параметрами роботи поступово наближається до визначення публічної служби європейських країн. Проте, незважаючи на спроби реформування державної служби, Україні усе ж не вдалося досягти ефективної її діяльності. У контексті сказаного стає зрозумілим, що нині виникла потреба продовжити процеси реформування державної служби в Україні та вивести її на якісно новий рівень діяльності, враховуючи і рівень суспільного розвитку, і позитивний досвід реформування публічної служби у країнах Європейського Союзу. З цією метою у статті виконано порівняльно-правове дослідження розвитку державної служби в Україні та публічної служби таких країн Європейського Союзу, як Польща, Німеччина, Естонія, Латвія, Литва, та Угорщини з метою можливості впровадження позитивного досвіду у процес реформування державної служби в Україні. В результаті дослідження проаналізовано існуючі практики побудови, реформування та розвитку публічної служби у вищезгаданих європейських країнах, визначено досягнуті успіхи та невдачі, передумови, критерії та характеристики їхнього становлення. Окрім цього, проаналізовано дефініції державної та публічної служби в Україні та країнах Європейського Союзу на прикладі вищезгаданих країн. За результатами дослідження авторами запропоновано замінити термін «державна служба» на дефініцію «публічна служба», що сприятиме утотоженню з «обслуговуванням», а не з «управлінням».

У публікації також наголошено на позитивних і негативних аспектах окремих інститутів державної служби в Україні та окремих країнах

Європейського Союзу: акцентовано увагу на важливих недоліках у роботі державної служби Угорщини та Естонії; означено позитивний досвід Німеччини, Польщі та Литви; з'ясовано спільні риси у реформуванні державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу на прикладі Польщі.

За результатами дослідження надано рекомендації щодо запровадження окремих позитивних аспектів до Закону України «Про Державну службу».

**Ключові слова:** публічна служба; Європейський Союз; державна служба; державний службовець; органи державної влади; порівняльно-правовий аналіз.

**Постановка проблеми.** Система державної служби в Україні виходить на якісно новий рівень і за своїми параметрами роботи поступово наближається до визначення публічної служби багатьох європейських країн. Однак, незважаючи на постійні намагання провести реформування державної служби, Україні усе ж не вдалося досягти бажаного кінцевого результату – ефективної її діяльності. Однією з головних причин цьому є зосередження уваги на вирішенні внутрішніх проблем в управлінні. Аналіз багатьох публікацій засвідчує, що науковці і практики надали чимало порад щодо реформування державної служби, проте надто мало проаналізували помилок та не зробили відповідних висновків. Отож сьогодні необхідно продовжити процеси реформування державної служби в Україні та вивести її на якісно новий рівень діяльності, враховуючи і рівень суспільного розвитку, і позитивний досвід реформування публічної служби у країнах Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню становлення, реформування та розвитку публічної (державної) служби в Україні та країнах Європейського Союзу присвячено багато науково-теоретичних досліджень різних наукових шкіл. Значної уваги заслуговують наукові праці таких учених, як В. Авер'янов [1], Є. Бородін [2], Ю. Ковбасюк [3], О. Скоропад [11], А. Чаркіна [13], Н. Янюк [15] та ін. Однак, незважаючи на наукові здобутки вчених, виникає потреба у подальших наукових дослідженнях, пов'язаних з необхідністю реформування державної служби в Україні та приведенням її до норм публічної служби Європейського Союзу.

**Формулювання завдань і цілей статті (мета).** Головним завданням нашої публікації є порівняльно-правове дослідження розвитку державної служби в Україні та публічної служби країн Європейського Союзу з метою визначення шляхів запровадження виявленого позитивного досвіду у процес реформування державної служби в Україні. З цією метою слід вивчити досвід побудови, реформування та розвитку публічної служби в європейських країнах, визначити досягнуті успіхи та проаналізувати недоліки, детальніше зупинитись на передумовах, критеріях та характеристиках їхнього становлення.

**Виклад основного матеріалу.** Нагадаємо, що на початку нашої статті нами застосовано дві дефініції: «державна служба» та «публічна служба». Таке застосування не випадкове, оскільки вважаємо за необхідне коротко проаналізувати зазначені поняття. Зокрема, поява дефініції «публічна служба» («публічний» від *лат.* *publicus* – суспільний, народний, що походить від *public* –

народ) пов'язана з іменем французького професора Л. Дюгі (Léon Duguit), який ще у 1920-х роках обґрунтував сфери втручання держави. На думку науковця, поняття «публічна служба» – це будь-яка діяльність, здійснення якої має бути визначене, забезпечене і контрольоване керівниками держави, що необхідно для реалізації та розвитку взаємної соціальної залежності, отож за своєю природою вона може бути повністю забезпечена тільки з втручанням влади [16].

Водночас термін «публічна служба» є ще доволі новим для українського законодавства. На законодавчому рівні вперше його закріпили 2005 року в Кодексі адміністративного судочинства України. Зокрема, відповідно до п. 17 ст. 4 Кодексу, публічна служба – це «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади» [5]. Таке визначення не дає вичерпного та чіткого уявлення про критерії визначення служби як публічної. Насамперед, як зазначає Н. Янюк, законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави, як результату діяльності перших [15]. До речі, незважаючи на вказаний недолік (щодо існування якого, слід погодитись із науковцем, обсяг категорії «публічна служба» безпідставно розширюється), як уже зазначено, сьогодні визначення державної політичної посади відсутнє, як і положення щодо статусу такого службовця. Однак у законодавстві України термін «публічна служба» не знайшов широкого застосування, натомість його замінив термін «державна служба». Отже, у Законі України «Про державну службу» термін «державна служба» визначений як публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їхнім використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [9].

Під час нашого дослідження з'ясовано, що в країнах Європейського Союзу, на відміну від України, передусім використовують дефініцію «публічна служба». Отож пропонуємо розглянути можливість закріплення зазначеного терміна на законодавчому рівні, що, безперечно, сприятиме гармонізації українського законодавства про державну службу з європейським.

Враховуючи значну кількість країн у складі Європейського Союзу та обмеженість обсягу цієї публікації, нами прийнято рішення проаналізувати становлення та розвиток публічних (державних) служб таких країн, які: по-перше, межують з Україною; по-друге, мають певні історичні (пострадянські) зв'язки з нашою державою; по-третє, досягли неабияких успіхів у сфері становлення та організації цього виду діяльності. До таких країн слід зачислити: Польщу, країни Прибалтики (Латвію, Литву та Естонію), Угорщину та Німеччину.

Зокрема, у Польщі становлення і розвиток публічної служби припадає на середину 90-х років минулого століття. Її реформування відбувалось завдяки механізмам, впровадження яких забезпечувало підвищення ефективності діяльності державних органів, прозорість та зрозумілість для громадськості. Такі механізми враховували власний і європейський досвід, а також національні традиції. Серед таких механізмів зазначимо: відкритість, прозорість, підзвітність, ліквідацію бюрократичних структур, зміну публічної фінансової системи, розширення повноважень обраних місцевих рад. Реформа державної служби Польщі стала прикладом для України, і цю концепцію взято за основу реформування державної служби в Україні. Окрім цього, у подальшому польським парламентом (Сеймом) прийнято низку важливих законопроектів, зокрема: Закон «Про вільний доступ до публічної інформації» від 2001 р. Також прийнято та реалізовано повний комплекс законів у сфері публічних фінансів та боротьби з корупцією. Ще 18 грудня 1998 р. ухвалено Закон «Про державну службу», який набув чинності 30 червня 1999 р. Положення зазначеного документа дали змогу забезпечити створення корпусу державної служби з метою «професійного, ретельного, безстороннього й політично нейтрального виконання завдань держави» [19].

У цьому ж Законі також з'явилось положення стосовно обов'язкового оприлюднення інформації про вакансії у будь-якому державному органі та про дату кваліфікаційних іспитів, а також положення про оголошення конкурсів на вільні керівні посади шляхом їхньої публікації у «Бюлетені державної служби» [17, с. 22–24]. Схожий порядок інформування щодо переліку вакансій у державних органах та дати кваліфікаційних іспитів передбачений ст. 22 Закону України «Про державну службу», інформацію щодо вакантної посади державної служби оприлюднюють на офіційних веб-сайтах державного органу, в якому проводять конкурс, та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [9].

Завдяки втіленим змінам державі вдалося: встановити нові, якісні взаємостосунки між політикою (політичними посадами) та адміністрацією (посадами державних службовців); запровадити принцип домінантності територіального над галузевим, тобто провести децентралізаційні процеси прийняття управлінських рішень; оптимізувати структуру та кількість посадових осіб державного апарату; підвищити прозорість діяльності органів державної влади; у процесі державного управління зміцнити горизонтальні зв'язки та

зменшити частку ієрархічних; встановити якісні критерії для оцінювання ефективності діяльності органів державної влади.

Важливим аспектом реформування державної служби у Польщі є запровадження у процес прийняття важливих рішень механізмів діалогу між державою і суспільством (наприклад, механізм тристоронньої комісії) та створення гарантій належної поведінки держслужбовців [18, s. 71–72].

З початку 2000-х років у Польщі здійснено низку заходів у рамках програми «Приязна адміністрація». Серед основних – створення та поширення оперативної інформації щодо намірів адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи, організацію презентацій і конференцій. У межах програми «Приязна адміністрація» оцінюють дії адміністрації, спрямовані на вдосконалення послуг, що надають. Отже, проекти, що реалізує польська влада, ініціюють зміни в адміністраціях, передусім щодо поширення досвіду відкритості дій, та надають громадянам інформацію щодо найважливіших процедур адміністративних органів, спрямованості послуг, документів, оплати [10]. На жаль, програму, яка була б схожа на польську «Приязна адміністрація», Україна поки що не створила.

Враховуючи зазначене вище, можна констатувати, що Польщі вдалось сформувати особливу «... модель демократичної трансформації, яка визначається як «реформа, узгоджена між владою і опозицією» та свідчить, що наявність такого консенсусу приводить до суттєвих позитивних зрушень в модернізації у короткий історичний термін» [6].

Доволі цінним для України є досвід пострадянських країн Прибалтики – Естонії, Латвії та Литви, що зіштовхнулися з близькими для нас проблемами у створенні ефективної публічної адміністрації. Систематизація основних напрямів і зарубіжного досвіду модернізації системи державної служби відображена і в дослідженні програми SIGMA [12], в якому зроблено висновок, що Литва, Латвія та Естонія продовжили реформи, модернізували системи державної служби та досягли порівняно високого ступеня відповідності європейським принципам адміністрування.

Такий стан речей став можливим саме тому, що публічна служба у цих країнах розвивалася із суворим дотриманням принципів верховенства права, прозорості, доступності, лояльності, політичної нейтральності, відповідальності за прийнятті рішення та кар'єрного розвитку.

У процесі реформування ці країни зазнали і певних невдач. Наприклад, в Естонії конкурсний відбір, який передбачено законом про державну службу, не набув широкого застосування, що спричинено низкою чинників, серед яких: недостатня кількість кандидатур, які брали участь у конкурсі; складні процедури відбору; затяжні терміни для кожного з етапів відбору; велика кількість вимог до кандидатів (професійні та особисті якості, наявність дипломів, уміння комунікувати, психологічна та емоційна стійкість тощо). Ці критерії визначали для посад із різним рівнем відповідальності, а деталі для кожної уточнював Комітет з питань відбору та оцінювання кадрів. Часом кандидати не були

ознайомлені з критеріями конкурсного відбору, отож не знали, як до нього готуватись. За недостатньої кількості кандидатів відбір проводили емпіричним способом за доволі абстрактними критеріями, на які могли впливати особисті зв'язки. Зазначимо, що в Україні щодо вакансій на державну службу публікують таку інформацію: найменування і місцезнаходження державного органу, назву посади, посадові обов'язки, умови оплати праці, вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду, інформацію щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду, вичерпний перелік документів, необхідних для участі в конкурсі, та строк їхнього подання, дату і місце проведення конкурсу, прізвище, номер телефону та адресу електронної пошти особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу [9].

В Естонії працівники, які організовували конкурсний відбір, часто скаржились на формалізм критеріїв, поставлених перед ними, і самі обирали особу, яка, на їхню думку, спроможна інтегруватися у їхню команду. Отже, ми бачимо, що в Україні система відбору державних службовців є значно відкритішою та прозорішою.

Однак основним досягненням у процесі реформування публічної служби у досліджених вище країнах став перехід від системи кар'єр до системи посад. Як наслідок, нинішня ситуація, наприклад, у Латвії може стати прикладом, як під час підготовки державних службовців уникнути неефективних витрат, бюрократичних та формальних підходів, дублювання у діяльності з підготовки кадрів для державної служби.

Систему підготовки державних службовців у Латвії сьогодні можна оцінити як таку, що гарантує нормальне функціонування публічної адміністрації. Ключовими факторами цього успіху стали: плідна співпраця з університетами та закладами вищої освіти у розробленні навчальних програм; застосування гнучких підходів до професійного розвитку; залучення державних службовців у викладацькій діяльності; встановлення системи оцінювання діяльності державних службовців тощо.

Цікаво, що вимогу володіння державною мовою прямо встановлено на законодавчому рівні в Естонії, Латвії та Литві, що пов'язують з наявністю великої частки іншомовного населення. Своєю чергою, у Польщі в базовому законі про державну службу таку умову не прописано, проте цей позитивний досвід запозичений Україною. Вимогу вільного володіння державною мовою для кандидатів на посади державних службовців визначено у ст. 19 Закону України «Про державну службу» [9].

На противагу країнам Прибалтики та Польщі, внаслідок реформування публічної служби, в Угорщині прийнято інший підхід до підбору кадрів. Зокрема, у країні не потрібно публікувати оголошень щодо проведення конкурсів на заміщення вакантних посад, отож немає конкурсів. Кадровий підбір обмежують, зазвичай, проведенням співбесіди, іноді – проведенням психологічних тестів. З одного боку, відсутність таких норм відкриває можливості до використання «непрозорих» рішень, а з іншого – без згоди керівника не призначають жодного претендента на посаду. Такий принцип

формування корпусу державних службовців в Україні діяв до 2015 року.

Думки окремих дослідників та, зрештою, і самих угорців щодо зазначеного вище підходу стосовно підбору кандидатів на державну службу різняться. Дехто вважає, що він сприяє призначенню осіб, які мають низький професійний рівень, інші – що конкурсний відбір з використанням іспитів більшою мірою слугує для оцінки формальних знань, аніж професійних навичок [7].

Угорщина є однією з небагатьох держав, яка у результаті реформування державної служби реально спробувала організувати державну службу відповідно до світових стандартів. Цій країні вдалося поєднати професійні якості та просування по службі. Тут кар'єрне зростання засноване на двох факторах, таких як вислуга років та оцінка професійних здібностей. Якщо перший фактор – це автоматична процедура, то другий, зазвичай, може містити багато делікатних або навіть корупційних моментів.

Отже, нинішню реформу державної служби в Угорщині вважають однією з найрадикальніших реформ. Вона слугує взірцем для існуючих та майбутніх членів Європейського Союзу.

Цікавим, з позиції вивчення досвіду, є устрій державної служби у Німеччині: у країні відсутнє поняття «державна служба». Після Першої світової війни Німеччина послуговується терміном «публічна служба».

Публічну службу Німеччини регулюють положення Основного Закону Німеччини (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), який вступив у силу 23 травня 1949 року та є одночасно Конституцією ФРН. Частина 2 ст. 33 цього Закону встановлює рівний доступ громадян до всіх державних органів. У ній написано, що кожен німець має рівний доступ до будь-якої державної посади відповідно до своїх здібностей та професійної кваліфікації. У частині 3 ст. 33 Основного Закону Німеччини встановлений принцип рівності на державній службі, а також те, що ніхто не обмежений у своїх правах через релігію або світогляд. У галузях, де в управлінських структурах недостатня кількість жінок, за умови рівної професійної підготовки на заміщення певної посади державних службовців, перевагу надають жінкам [7]. Також в Основному Законі Німеччини прописані основні принципи публічної служби.

Насамперед корисним є досвід Німеччини у стимулюванні розвитку форм прямої дії, які активно впроваджували на комунальному та земельному рівнях. Наприклад, під час реформування законодавства щодо участі громадян в управлінні рішеннями до всіх комунальних статутів включили право законодавчої ініціативи, визначили тематику ініціатив, форми та механізми виконання прийнятих рішень місцевими органами самоуправління. Завдяки цьому, наприклад, у Баварії лише за два роки після законодавчого врегулювання механізмів прямої демократії зафіксовано понад 330 громадських законодавчих ініціатив. Отож можна стверджувати, що посилення форм прямої дії населення Німеччини сприяло подальшій відкритості та прозорості діяльності державних органів, зростанню зацікавленості населення в особистій участі щодо прийняття рішень [4, с. 137].

Система публічної служби та державного управління Німеччини здебільшого базується на принципах парламентської демократії та федералізму. Головну роль відіграють активно конкуруючі між собою політичні партії. Власне тому політичну систему Німеччини часто називають партійною демократією.

Зазначимо, що значну роль у розвитку сьогоденної публічної служби Німеччини відіграли реформи Людвіга Ерхарда. Здебільшого ці реформи мали економічний напрям, однак розпочиналися з того, що Ерхард здійснив упорядкування державного бюджету, використовуючи систематичне скорочення витрат, заборони набору нових службовців і підвищення окладів, пом'якшення податкового тиску, мінімізацію службових відряджень. Як наслідок, сформувалася концепція, яка проголошувала посилення ролі уряду, підпорядкування всіх груп населення загальному благу, примирення всіх класів з існуючим соціальним ладом, твердження «плюралістичного суспільства союзів», побудованого на добровільних спільних діях усіх соціальних груп суспільства. Така концепція закріплювала провідну роль адміністративно-державного управління в розвитку суспільства. Державу та її інститути проголошували вартим загального блага. У такій державі всі посади на державній службі повинні займати фахівці зі спільних інтересів, які визначають політику країни. У цьому, за Л. Ерхардом, полягає сутність нової техніки державного управління [14].

Важливим аспектом публічної служби в Німеччині є те, що вона характеризується високою ефективністю, престижем і пошаною серед населення.

Для адаптації публічної служби до умов сучасного світу Німеччина обрала тактику «великого якісного стрибка за допомогою маленьких кроків». До таких «кроків» слід зачислити децентралізацію державної служби, дивергенцію статусу держслужбовців, переорієнтацію державної служби на «клієнтські» відносини з громадянами [8]. В Україні, натомість, державна служба більше характеризується «управлінням», а не «обслуговуванням». Окрім того, складнощами, що виникають у прийнятті німецької моделі публічної служби, є значні повноваження федеральних земель, на відміну від України, де система державного управління доволі централізована, і області в Україні є обмеженими. Такий стан речей зможе змінити процес децентралізації, хоча це буде довготривалий період.

Німецький менталітет сприяє розгляду державного чиновника як представника держави, який служить народу та державі. Отож таку традицію взято для створення системи підготовки державних чиновників та їхнього подальшого просування службовими сходинками.

Досвід функціонування публічної служби Німеччини доволі цікавий та різноплановий. У процесі розвитку він пройшов різні етапи, однак сьогодні це одна з найпотужніших світових систем управління. На нашу думку, для реформування чи вдосконалення державної служби України варто використати досвід Німеччини, оскільки принципи справедливості, об'єктивності,



неупередженості під час підготовки та прийняття політичних чи адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного чиновника від впливу політичних або приватних інтересів, відданості інтересам суспільства, держави та її політичному керівництву сприяють розвитку та становленню професійної, ефективної державної служби, здатної домогтися результативної та ефективної діяльності державних органів влади задля забезпечення добробуту населення країни та встановлення відповідного адміністративного простору європейського зразка.

**Висновки.** За результатами аналізу досвіду роботи державної служби у низці країн Європейського Союзу з'ясовано, що практично усі з досліджених нами держав проводять ті чи інші реформаторські зміни, які адаптовано до сучасних умов розвитку суспільства, систем державної служби кожної з країн. У різних державах такі зміни різняться методами і формами перетворень. Вони запроваджують законодавство Європейського Союзу та провадять спільну європейську політику. Організація їхньої системи державної служби орієнтована на спільні стандарти, вироблені, апробовані або ж запозичені. Найцікавішими є умови доступу та вступу на державну службу. Наприклад, у Польщі, Латвії, Литві, Естонії та й в Україні оголошують про вакансії та конкурсні основи вступу на державну службу, а в Угорщині відповідних конкурсів не передбачено.

Головними напрямками реформування публічної служби в усіх країнах Європейського Союзу є: відкритість для суспільства; чутливість до потреб громадян і суспільства; збільшення частки співпраці з громадськістю; встановлення балансу впливу політичних та адміністративних посад; запровадження нових підходів кадрового забезпечення (системи навчання) тощо.

З'ясовано, що одна із причин, яка впливала та впливає на проведення змін у публічній службі кожної з держав, – це зовнішні чинники, зокрема, рівень розвитку державної служби у країнах-сусідах, проведення євроінтеграції, політичні стосунки із сусідніми державами. Саме тому в одних країнах (наприклад, в Угорщині) перетворення у публічній службі провадили радикальним шляхом, а в інших (країни Прибалтики, Польща) – поступово, на основі аналізу помилок і недоліків. Україна намагається запозичити від європейських сусідів найкращий досвід на прикладі доступу до публічної служби, оголошення про вакансії, знання державної мови та ін.

Доцільно також замінити в Україні термін «державна служба» терміном «публічна служба», оскільки останній використовують у більшості країн-членів ЄС. З урахуванням євроінтеграційних прагнень України необхідно поступово адаптувати вітчизняне законодавство до законодавчих актів ЄС.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Авер'янов В. Б.* Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та вимог належного урядування («good governance») /

- В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. А. Пухтецька [Електронний ресурс] // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 4–12. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).
2. *Бородін Є. І.* Поняття «державна служба» в Україні: досвід запровадження та розвитку [Електронний ресурс] / Є. І. Бородін. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/3.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/3.pdf).
3. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
4. *Ковалевіч І. П.* Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики / І. П. Ковалевіч // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 135–140.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
6. *Линдюк О. А.* Європейський досвід модернізації державної служби та перспективи його застосування в Україні [Електронний ресурс] / О. А. Линдюк // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2016. – Вип. 19. – С. 104–116. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/trpd\\_2016\\_19\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/trpd_2016_19_11).
7. *Лісничий В. В.* Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн / В. В. Лісничий. – Київ : Торнадо, 2001. – 352 с.
8. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посібник / за заг. ред. М. О. Багмета, В. С. Фуртатова, М. С. Іванова. – Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
9. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10 грудня 2015 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.
10. Система державної служби в країнах з Федеральним типом адміністративно-державного управління (Німеччина, США) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z1266\\_page\\_114.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1266_page_114.html).
11. *Скоропад О.* Досвід державної служби Німеччини як передумова ефективного розвитку та функціонування європейського адміністративного простору / О. Скоропад // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – Вип. 3(47). – С. 192–195.
12. Устойчивость реформ государственной службы в Центральной и Восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС. Доклад «SIGMA» № 44 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.sigmaxweb.org/publications/Galina\\_Rus\\_SP44\\_070509.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/Galina_Rus_SP44_070509.pdf).
13. *Чаркіна А. О.* Адаптація державної служби України до вимог Європейського Союзу: нормативно-правовий вимір : дис. ... канд. наук з держ. управління / Чаркіна Анастасія Олегівна. – Дніпро, 2018.
14. *Чаркіна А. О.* Принципи державної служби в країнах Європейського Союзу (на прикладі Польщі та Німеччини) [Електронний ресурс] / А. О. Чаркіна // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 16. – С. 95–99. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2016\\_16\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_16_22).
15. *Янюк Н.* Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. – 2010. – С. 162–167. – (Серія юридична ; вип. 51).
16. *Brunet P.* La notion de service public [Electronic resource] / Pierre Brunet. – Access mode : [http://www.france-jus.ru/upload/fiches\\_fr/La%20notion%20de%20service%20public.pdf](http://www.france-jus.ru/upload/fiches_fr/La%20notion%20de%20service%20public.pdf)
17. *Paradowska J.* Pełniacy obowiązków / J. Paradowska // Polityka. – 2001. – 2 czerweca. – S. 22–24.
18. *Rydlewski G.* Integracja europejska jakowzywanie dla administracji publicznej w Polsce / G. Rydlewski // Polityka zagraniczna i wewnetrzna panstwa w procesie integracji europejskiej / G. Rydlewski ; [red. E. Halizak]. – Warszawa, 2004. – S. 63–84.
19. Ustawa o sluzbie cywilnej: 18 grudnia 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 1999. – № 49. – Poz. 483.

Стаття надійшла до редколегії 10.12.2018

Прийнята до друку 20.12.2018

**PECULIARITIES OF DEVELOPMENT OF THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION COUNTRIES: COMPARATIVE LEGAL CHARACTERISTICS**

**Mykhailo Mykievych**

*Ivan Franko National University of Lviv,  
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000,  
e-mail: mmmedulaw@gmail.com*

**Sviatoslav Senyk**

*Lviv State University of Internal Affairs,  
26, Horodotska Str., Lviv, Ukraine, 79007,  
e-mail: svsenyk9@gmail.com*

The civil service in Ukraine is moving on to a new level and is gaining ground on the public service in the European countries. Nevertheless, despite all attempts at reforming the civil service in Ukraine, it still does not work effectively enough. In the light of the above, it is obvious that the reformation processes in the civil service in Ukraine must be carried on in order to elevate it to an essentially new level, with due account of both the level of social development and positive experience of reforming the public service in the European Union countries. In view of this, the article offers a comparative legal study of the development of the civil service in Ukraine and the public service in such European Union countries as Poland, Germany, Estonia, Latvia, Lithuania and Hungary in order to introduce some positive experience into the process of reforming the civil service in Ukraine. The study involved the analysis of existing practices of establishing, reforming and developing public service in the above-mentioned European countries and highlighted the achievements and failures, preconditions, criteria and characteristics of its formation. In addition, the definitions of the civil and the public service in Ukraine and the European Union countries were clarified based on the examples of the above-mentioned countries. Relying on the results of this study, the authors suggested replacing the term «civil service» with that of «public service», which will facilitate and be identified with «servicing» rather than «managing».

The publication also emphasized the positive and negative aspects of separate civil service institutes in Ukraine and in separate European Union countries: the article accentuated the essential shortcomings in the work of the civil service of Hungary and Estonia; outlined the positive experience of Germany, Poland and Lithuania; and acknowledged the common features in reforming the civil service in Ukraine and in the European Union countries based on the example of Poland.

Pursuant to the study, a number of recommendations on introducing certain positive aspects into the Law of Ukraine «On the Civil Service» were made.

**Key words:** public service; European Union; state service; civil servant; public authorities; comparative legal analysis.