

## СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД PUBLIC SERVICE: EUROPEAN EXPERIENCE

*У статті теоретично узагальнено європейський досвід публічного управління на прикладі систем публічної служби у Франції, Швейцарії, Німеччині та Великій Британії. Завданням дослідження є вивчення позитивного та негативного досвіду реального державного управління на прикладі конкретних країн. Актуальність дослідження впливає з реалій європейських устремлень нашої країни та розпочатої практики децентралізації державного управління з метою побудови демократичного суспільства, правової та соціально орієнтованої держави на засадах європейського зразка. У зв'язку з цим здійснено логічний аналіз понять «публічна служба», «громадянська служба», «державна служба», які поширені в управлінській практиці країн Західної Європи. Визначено специфіку публічної служби Франції як найбільш соціально орієнтованої. Проаналізовано різнорівневий характер публічної влади у Швейцарії (конфедерація, кантони і общини), зазначено, що публічна служба, яка в Швейцарії існує реально, в законодавчому плані не досить регламентована. Зазначено, що в Німеччині система публічного управління приваблює своєю впорядкованістю, логікою будови ієрархії публічних службовців. Цим досягається статусність особи, яка здійснює діяльність від імені держави, але при цьому не спостерігається ефекту відчуження від суспільства. У Великій Британії поняття «публічна служба» взагалі не визначено, натомість фігурує поняття «громадянська служба». Незважаючи на це, система публічного управління в цій країні забезпечує якісне виконання державних функцій, сприяє підняттю авторитету та престижу влади, росту легітимності управління. Висновок: якщо врахувати досвід устрою публічної служби провідних європейських країн, то можна створити модель, яка в ідеалі мала б мінімум негативних рис та максимум позитивних. Перспективною в цьому напрямі тенденцією має стати орієнтація на соціальну державу, а це означає, що публічні інститути, які реалізують соціально спрямовану діяльність, мусять бути на першому місці, а державний сектор має стати відповідальним перед населенням адміністратором, якому потрібен контроль і аудит.*

**Ключові слова:** публічна служба, державна служба, громадянська служба, політична служба, чиновник.

*The article theoretically generalizes the European experience of public administration on the example of public service systems in France, Switzerland, Germany and the United Kingdom. The objective of the study is to study the positive and negative experiences of real government, as exemplified by specific countries. The relevance of the research stems from the realities of our country's European aspirations and the practice of decentralization of public administration in order to build a democratic society, a legal and socially oriented state based on the European model. In this regard, a logical analysis of the concepts of "public service", "civil service", "civil service(government job)", which are common in the management practice of Western Europe. The specificity of the French public service has been identified as the most socially oriented. The various levels of public authority in Switzerland (confederation, cantons and communities) are analysed, and it is stated that the public service, which exists in Switzerland, is not sufficiently regulated by law. It is stated that in Germany the system of public administration attracts by its orderliness, logic of structure of hierarchy of public servants. This achieves the status of a person who performs activities on behalf of the state, but does not observe the effect of alienation from society. In the UK, the concept of "public service" has not been defined at all, but the concept of "civil service" has been identified. Nevertheless, the system of public administration in this country ensures the quality of the performance of state functions, contributes to raising the authority and prestige of the government, increasing the legitimacy of government. Conclusion: taking into account the experience of the public service organization of the leading European countries, it is possible to create a model that ideally would have a minimum of negative features and a maximum of positive ones. The trend towards a social state should be promising in this direction, which means that public institutions implementing socially-oriented activities should be in the first place, and the public sector should be made accountable to the public by an administrator who needs control and audit.*

**Key words:** public service, civil service (government job), civil service, political service, official.

УДК 342.25:340.12(477)  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-1>

**Гриб В.І.**

к. філос. наук,  
доцент кафедри правових наук  
та філософії  
Вінницький державний педагогічний  
університет  
імені Михайла Коцюбинського

**Лапшин С.І.**

к. істор. наук,  
доцент кафедри правових наук  
та філософії  
Вінницький державний  
педагогічний університет  
імені Михайла Коцюбинського

**Мельник Е.А.**

к. філос. наук,  
доцент кафедри правових наук  
та філософії  
Вінницький державний  
педагогічний університет  
імені Михайла Коцюбинського

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** За зразок для ознайомлення з європейським досвідом публічного управління зазвичай беруть країни «Старої Європи», зокрема Францію, Швейцарію, Німеччину та Велику Британію. Доцільність ознайомлення з публічним управлінням саме у цих краї-

нах пояснюється певною специфікою кожної моделі, з одного боку, та тривалим багатолітнім досвідом існування публічної служби в них – з іншого. Ці країни пройшли тривалий і складний процес реформування та вдосконалення схем і механізмів функціонування державного управлінського апарату, добавляли

нові елементи та позбавлялись від тих, що виявили свою недієздатність та малоприсадибність. Тому їхній політико-правовий досвід будівництва публічного управління є актуальним для вивчення і доцільним для використання з метою реформування державної служби в Україні, де зміни та реформи нині відбуваються і в цьому напрямі.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Вивченню досвіду управління державою, суспільством у реаліях європейського простору присвячено багато досліджень, зокрема будемо спиратись на теоретичний матеріал, запозичений з праць таких авторів, як: Л.С. Гулак [5], С.Д. Гелей [2], С.М. Рутар [2], М.М. Дзера [6], А.В. Прокіп [6], А.С. Романюк [11; 12], М.Ю. Зенков [8], Ю.Н. Старілов [13] та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Невирішеним у такому сенсі є питання конкретизації понять «державна служба» та «публічна служба», що потребує уточнення, бо у вітчизняному досвіді тривалий час мало місце використання саме першого поняття, натомість інтеграція в європростір з переходом на стандарти європейських країн вимагає впровадження у вжиток саме другого, тобто поняття «публічна служба». При цьому не слід застосовувати кальку заміни одного поняття на інше.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою дослідження є вивчення специфіки публічних служб у країнах Західної Європи, таких як Франція, Швейцарія, Німеччина, Велика Британія. «Обрання країн цього регіону об'єктом дослідження по-перше, зумовлено тим, що вони забезпечили оптимальні умови для розвитку власних громадян. Економічні, політичні та соціальні характеристики цих країн трактуються багатьма, враховуючи й Україну, як найбільш успішні з сукупності наявних у світі практик. Необхідність вивчення політичних систем країн Західної Європи зумовлюється також тим, що вони загалом є Великим сусідом України. По-друге, абсолютна більшість громадян та основних акторів української політичної сцени, попри гострі взаємні протиріччя, розглядають Європейський Союз, до якого входить більшість цих країн, як мету нашого соціально-економічного та політичного розвитку. Відповідно, планування перспектив власного розвитку неможливе без знання стану та основних тенденцій політичного розвитку цих країн» [11, с. 3].

**Виклад основного матеріалу.** У Франції публічними службами держави називаються центральні та місцеві структури, що здійснюють свою діяльність в інтересах всього суспільства, яке й фінансує всі види цієї діяльності.

До них належать системи правосуддя, поліції, освіти, охорони здоров'я, а також залізничний транспорт та енергетика [4, с. 12]. А поява самого поняття «публічна служба» було викликано тими революційними змінами в економіці, науці та техніці, що мали місце ще в XIX столітті. У той буремний час розвитку капіталізму та промислової революції підлягали руйнації всі попередні соціальні структури, що й породило цілу низку нових проблем у сфері праці, матеріальних умовах існування, образі життя. Це, своєю чергою, викликало конфлікти на межі класових зіткнень, у розв'язання яких держава мала втрутитись з метою зняття соціальної напруги. Раніше «держава у Франції обмежувалась виконанням функцій, пов'язаних із суверенітетом, тобто керувала правосуддям, поліцією, національною обороною та збиранням податків. Тому про неї говорили як про державу-жандарма. Поступово її завдання почали рости. Згодом їй довелося займатись питаннями освіти, громадськими роботами, охороною здоров'я та праці, містобудівництвом тощо. У зв'язку з такою еволюцією про неї почали говорити як про державу-покровителя» [15, с. 54].

У цьому сенсі колишнє поняття французького адміністративного права «публічна влада» поступилося поняттю «публічна служба». Спочатку воно з'явилося у постанові суду щодо спорів про підсудність, яка була зроблена в 1873 році й отримала назву «постанова Бланко». Згодом це поняття постійно розвивалося. Тобто у Франції має місце особливий політико-правовий устрій, державна адміністративна система, що засновується не на іманентному авторитеті влади, а ґрунтується на служінні держави своїм громадянам. Таким чином, поняття «публічна служба» набуває статусу головного критерію застосування публічного права та визначення сфери адміністративної юрисдикції. Разом із тим служіння держави своїм громадянам є підґрунтям для норм, що визнаються кодифікованим правом Франції, з одного боку, і для рівноваги між владними повноваженнями та обов'язками адміністрації, що, власне, й встановлюється завдяки цим нормам – з іншого.

Служіння держави своїм громадянам означає надання їм з боку адміністрації певних послуг, а тому поняття публічних послуг значно ширше за змістом, ніж їх правові аспекти. Громадяни Франції сприймають публічні служби як один з елементів тієї особливої моделі розвитку, з якою вони себе ототожнюють. Після Другої світової війни Франція обрала проміжний шлях розвитку, який проходив на межі між економікою радянського

зразка і ліберальною економікою американського типу. Такий вибір передбачав надання важливої ролі державі та визнання колективних цінностей. Зокрема, це представлено передовою системою соціального захисту, застосуванням планування в економіці та націоналізацією низки великих підприємств. Відповідно до обраної перспективи відбувалось подальше закріплення поняття публічної служби. У Франції цей процес відбувався більш чітко, аніж в інших європейських країнах. Специфічним є й те, що тут публічна служба охопила всі види діяльності державної влади, якщо така діяльність відбувається в інтересах суспільства загалом. У зв'язку з цим на них поширюється особливий правовий режим.

Таким чином, публічна служба – це не організаційна структура, а певна діяльність. Але досить часто у буденному вживанні цим нехтують. Для прикладу, неправильно називати публічною службою Національну спілку залізничних шляхів, бо таке визначення стосується не підприємства, а того завдання, яке на нього покладене, тобто здійснення транспортних перевезень залізницею. Ця діяльність «здійснюється в інтересах усього суспільства. Але не всі види діяльності в інтересах усього суспільства є публічними службами, бо щоб стати такими, вони мусять бути субпідпорядкованими органу державної влади. Для цього потрібне політичне рішення, форма якого видозмінюється залежно від потреб часу. Наприклад, зрозуміло, що забезпечення продуктами харчування – це питання, яке зачіпає інтереси всього суспільства, але, за винятком кризових періодів, ця сфера не має статусу державної служби, а є сферою приватної ініціативи» [8, с. 38].

Субпідпорядкування – не те ж саме, що й підпорядкування. Публічні послуги, якщо потрібно, можна довірити й недержавному суб'єкту, наприклад приватному оператору, в такому разі вже буде йтись про делегування публічних послуг. Але все ж у будь-якому разі потрібне політичне рішення: і для створення служби, і для визначення умов її організації та функціонування. Таке рішення приймається органами влади як на рівні держави, так і місцевими політичними органами в межах законів, що регулюють територіальну децентралізацію. У Франції є низка публічних служб на рівні регіонів, департаментів та комун, які посідають важливе місце в житті громадян. Адже від успішної роботи цих служб залежить безпека населення, забезпечення засобів для існування, медична допомога, користування інфраструктурами, відповідальними за пересування та буденне життя в населених

пунктах. Відомо, що в цій сфері працює більше 20% працездатного населення, а загальна сума державних коштів, які надаються цим службам, становить приблизно 50% ВВП [4]. Можна підсумувати: публічне управління у Франції є соціальним за своїм характером, воно не покликане здійснювати апаратний владно-наказовий стиль управління власним народом з боку держави, а є інститутом, створеним для людей з їх невід'ємним правом на свободу. Тобто держава у Франції існує не сама для себе, не асоціюється з бюрократичним апаратом, а намагається виконати своє демократичне призначення.

Публічну службу в іншій країні з давніми європейськими традиціями – Швейцарії – можна визначити як «діяльність чиновників та службовців в органах публічної влади різного рівня (конфедерація, кантони й общини), що виконують функції та повноваження цих органів. Чиновники – це особи, що перебувають на публічній службі та обираються на посаду з відповідним терміном, які є незалежними в питаннях щодо виконання особливо важливих владних державних функцій та повноважень; їхній статус закріплено в спеціальних законах та інших нормативних актах; службове право (право публічної служби) – система правових норм, які регулюють публічно-правові службові відносини чиновників та службовців, а здебільшого і трудові відносини інших осіб, які перебувають на публічній службі» [13, с. 154]. Але на відміну від німецького чи французького права, у швейцарському законодавстві принципи і правила професійного чиновництва ніколи не враховувались і не застосовувались. Швейцарський вчений Якоб Дубс ще в 1878 році зауважував, що немає ніяких правових відмінностей між службовим (посадовим) відношенням чиновника і «приватним статусом працівника в комерційному підприємстві» [13, с. 155].

У Швейцарії виділяють три різновиди публічно-правових службових відносин: 1) посадове правовідношення (коли встановлюється правовий статус посадовця); 2) публічно-правове відношення службовців; 3) приватно-правове відношення службовців. Посадовці-чиновники, на відміну від двох інших груп, зайнятих у публічній службі, здійснюють суверенні функції держави, тобто реалізують владні повноваження державних органів з правовими наслідками. При цьому ані практика, ані законодавство не здійснюють чіткого матеріального регулювання питання про те, в якому разі особу, яка здійснює діяльність у публічній службі, можна вважати чиновником. Поняття чиновника є формальним, певною мірою наближе-

ним до поняття державного службовця, але з виборним статусом. Воно визначається в статті 1-й Федерального закону про чиновників (1927 р.): «Чиновник – це той, хто обирається на посаду федеральним урядом (Бундесратом), іншими підпорядкованими йому органами або загальношвейцарським судом» [10, с. 126]. Таким чином, швейцарські чиновники вже не є простими громадянами, що перебувають на публічній службі, а перетворюються на професійно працюючих службовців адміністративного апарату. Бундесрат встановлює перелік посад, зайняття яких надає конкретним особам статус чиновника. Цей перелік посад потребує узгодження з Федеральними Зборами – парламентом Швейцарії. Наприклад, стаття 3 Положення про службу та посадові оклади державного персоналу кантону Вале зазначає: «Персонал, вказаний у додатку «А» від 14 до 35 класу, належить до чиновників. Решта працівників належать до службовців» [10, с. 127]. Службовці (як різновид зайнятих на службі осіб) приймаються на публічну службу на основі особливих публічно-правових приписів і перебувають, як і чиновники, у публічно-правовому службовому відношенні. Виділяють різні правові форми таких публічно-правових відносин: від публічно-правових трудових відносин до особливих публічно-правових відносин різноманітних категорій службовців, для прикладу, службовців вищої школи.

Як висновок можна сказати, що швейцарська модель публічної служби не передбачає чіткого понятійного унормування щодо самого поняття «публічна служба». Більшої уваги як на рівні законодавства, так і на рівні практичного функціонування у цій країні приділяють чиновництву. Але це не дає підстави для того, щоб нехтувати іншою частиною публічної служби, яка в Швейцарії існує реально. Просто в плані законодавчому її правовий статус не досить регламентований.

У Німеччині публічна служба – це «діяльність на службі юридичної особи публічного права; це професійна діяльність, яка полягає у виконанні певними суб'єктами публічно-правових функцій в органах федеральної державної влади, земельних органах, общинах та інших суб'єктах публічного права» [3, с. 35]. Крім чиновників, під формальне поняття державної служби підпадають також судді, професійні та контрактні військові, а також службовці разом з робітниками, якщо вони є на службі юридичної особи публічного права. Взагалі в Німеччині, а особливо в «старих землях» ФРН, чиновників більше, ніж просто службовців та робітників, зайнятих на державній службі (поліцейські та вчителі в Німеччині є чиновни-

ками). Німецьке законодавство ділить усіх осіб, що є на державній службі, на чиновників, службовців та робітників. Чиновники виділяються серед інших найманих працівників державної служби, вони є носіями публічно-правових функцій. Ця теорія досить поширена в Західній Європі, наприклад, у Німеччині чиновник – це особа, яка перебуває в особливих службових стосунках з державою, вона зобов'язана виконувати державно-правові функції, а держава зі свого боку наділяє її особливими владними публічно-правовими повноваженнями. Чиновники – це особи, що виконують публічно-правові функції, перебуваючи на службі у федерації, федеральній землі, органі самоуправління або в інших установах. Якщо подивитись з функціональної точки зору, то державна служба в Німеччині включає всі види діяльності, пов'язаної з виконанням публічних (державних) завдань, а щодо роботи з персоналом – усі види суспільних відносин у сфері державної служби, які існують між окремими людьми та роботодавцями як носіями публічного права [3].

Поняття «чиновник» і «службовець» у Німеччині не тотожні, бо діяльність у сфері державної служби може бути заснована як на державно-правовому акті про призначення на посаду і це будуть чиновники, так і на основі приватного права, а це вже будуть службовці або робітники. Тобто йдеться про професійних державних службовців у першому випадку і про непрофесійних службовців та робітників у другому. В Німеччині, як і в багатьох інших країнах, є різниця між політичними чиновниками і чиновниками-спеціалістами. Політичні чиновники залишають посаду, коли до влади приходять представники інших партій, які формують новий кабінет уряду. Як показує практика, у цій ситуації міняється до 20% керівного персоналу міністерств та відомств. Чиновники-спеціалісти мають більш високий рівень професійно-адміністративної підготовки, а тому у цьому відношенні є кращими, ніж їхні керівники політичні чиновники. Чиновник-спеціаліст хоч і має право бути членом політичної партії, але через причетність до служби зобов'язаний зберігати політичний нейтралітет. Але й політичні чиновники, якщо вони перебувають на державній службі, також зобов'язані служити інтересам суспільства загалом, а не інтересам тієї партії, яку вони представляють. Тому якщо чиновника обирають у бундестаг, то його зобов'язують піти у тривалу відпустку з правом повернення на попередню посаду після закінчення депутатських повноважень.

Відомо, що серед європейських країн саме в Німеччині найгостріше стоїть питання

про доцільність існування чиновництва як привілейованого класу суспільства. За іронією долі песимістичні прогнози Ф. Тьонніса, Г. Зіммеля та М. Вебера щодо чиновництва як «спеціалістів без душі» реалізувались саме у них на батьківщині [1; 9; 14]. Чиновництво перетворилось на свого роду закриту касту з привілеями та громіздким неповоротким апаратом управління. Все частіше звучать вимоги відмінити або хоча б суттєво обмежити привілеї чиновників.

У Великій Британії поняття «публічна служба» взагалі не визначено, натомість фігурує поняття «громадянська служба». Законодавство про громадянську службу цієї країни є несистемним та досить своєрідним зібранням норм, що складається з низки парламентських статутів – актів делегованого законодавства: наказів у Раді, постанов, інструкцій окремих міністерств. Єдиного консолідованого закону про державну службу взагалі немає, а в законодавчому порядку регулюються лише деякі найважливіші аспекти. Наприклад, Закон про міністрів Корони 1975 року (Ministers of the Crown) законодавчо закріпив загальний перелік міністерських посад Великої Британії [17], а статус окремих міністрів регламентується спеціальними статутами. Так, згідно із законом про повноваження в системі громадянської служби 1992 року Management Function Act [18], міністр у справах громадянської служби має право делегувати свої повноваження міністрам та головам відомств, а останні своєю чергою іншим особам, які очолюють міністерські підрозділи і відомства. Крім цього, згідно із законом будь-який міністр може передавати окремі повноваження іншому міністру. Що ж до парламенту, то він щорічно приймає закони про пенсії громадянських службовців та затверджує відповідні відділи, в тому числі й такі, що стосуються повноважень посадових осіб [18].

Сам термін «громадянська служба» склався історично, бо в Британії, наприклад, міністрів називали політичними «слугами» Корони, а осіб, що несли військову службу, – її військовими «слугами», що ж до інших службовців міністерств, то їх вважають просто «слугами» Корони. Британські юристи вважають, що Корону представляє уряд, а система громадянської служби – це інструмент його діяльності. Громадянська служба складається з внутрішньої та зовнішньої (дипломатичної) служб. Службовці всіх міністерств та відомств, за винятком Міністерства зовнішніх справ, входять до складу внутрішньої громадянської служби. Що ж до персоналу Міністерства зовнішніх справ, то він склада-

ється як з осіб, що перебувають на дипломатичній роботі, так і з осіб, що входять до складу внутрішньої громадянської служби. Крім цього, в систему внутрішньої громадянської служби входять службовці виконавчих органів, спеціалізованих органів державного управління. Зараз у Великій Британії існує більш ніж 130 виконавчих агенцій, що нараховують близько 375 тисяч людей, що разом становить 75% від загальної кількості громадянських службовців.

Державні службовці діляться на публічних та громадянських. Близько половини громадянських службовців надають послуги населенню: виплачують пенсії та допомоги, працевлаштовують безробітних, видають різноманітні ліцензії. Більше 20% громадянських службовців працюють у Міністерстві оборони та в його агентствах, а решта розподілені між адміністративним апаратом центральних органів державного управління, допоміжними адміністративними службами та службами, що самі себе фінансують [16]. Усі громадянські службовці своєю чергою поділяються на два типи: промислові та непромислові. Перші – це ті, що працюють у виробничій сфері: їхня кількість невелика і вони не мають пільг. Другі – це так звані «білі комірці», вони становлять основну масу службовців, працюють у міністерствах та відомствах та поділяються на постійних і тимчасових. Це ділення залежить від умов їхньої роботи, оплати праці, пенсійного забезпечення. Постійні службовці – це люди, що пройшли конкурсний відбір на службу та включені в штат відповідної установи та призначені на певні посади. Вони мають право виходу на пенсію після досягнення визначеного законом віку за умови виходу із займаної посади. Що ж до тимчасових службовців, то вони беруться на роботу за спрощеною схемою без конкурсу на певний період часу для виконання конкретної роботи та мають менше прав, ніж постійні.

**Висновки.** Публічні служби Франції, Швейцарії, Німеччини та Великої Британії мають свою структуру і специфіку, бо так склалось, що цілі та завдання у кожній країні були визначені історією власного розвитку. Система публічного управління в цих країнах забезпечує якісне виконання державних функцій, сприяє підняттю авторитету та престижу влади, росту легітимності управління. Наявність публічної служби в європейських державах дає можливість максимально враховувати інтереси населення, дає змогу краще контролювати надання соціальних послуг населенню. Це справді дає підстави називати ці країни правовими та соціальними.

Але які з представлених моделей є найбільш вдалим чи привабливим для нас, сказати однозначно не можна, бо кожна має як свої плюси, так і мінуси. Візьмемо публічну службу Франції, вона вигідно відрізняється від аналогічних систем інших країн своєю соціальною спрямованістю. У цій державі акцент робиться саме на тих інститутах, що відповідають запитам населення та мають найбільшу значимість для повсякденного життя. Саме тому державу у Франції можна впевнено називати соціальною, бо якраз до такої мети має прагнути кожна сучасна демократична держава.

Перевагою публічної служби у Швейцарії є її максимальна наближеність до населення, що забезпечується через надання значних повноважень щодо формування та регуляції діяльності публічних органів та служб не державному законодавству, а владі кантонів і общин. За рахунок цього вимоги громадян швидше доходять до влади, а остання швидше реагує на них. Такий спосіб устрою публічної служби забезпечує мобільність влади, її ефективну взаємодію з населенням.

У Німеччині система публічного управління приваблює своєю впорядкованістю, логікою будови ієрархії публічних службовців. Всі публічні службовці діляться на три такі категорії, як: чиновники, службовці і робітники. Громадяни, діяльність яких так чи інакше пов'язана з виконанням функцій держави, являють єдиний прошарок, але мають окремі відмінні риси в сенсі права, зумовлені наявністю владних повноважень, наданих їм державою. Незалежно від того є громадянин чиновником, службовцем чи робітником, він певним чином соціально захищений державою і є її представником під час виконання своїх службових обов'язків. Цим досягається статусність особи, яка здійснює діяльність від імені держави. Але при цьому не спостерігається ефекту відчуження від суспільства та людей, як це можна побачити в нашій країні з лише державною службою та надзвичайно роздутим та бюрократизованим апаратом.

«Політики та науковці констатують, що в сучасній Україні йде дуже складний процес становлення системи місцевого самоврядування. Зразком для цього процесу мають стати розвинуті країни Європейського Союзу, а не «путінсько-медведєвська» Росія. Саме їхній досвід у цій галузі наша держава мусить активно використовувати, якщо вона справді хоче стати частиною цивілізованої Європи, а не «сірою буферною зоною» чи, не дай Боже, частиною «євразійського простору», «руського мира» і т. ін.» [6, с. 199]. Якщо врахувати досвід устрою публічної служби провід-

них європейських країн, то можна створити модель, яка в ідеалі мала б мінімум негативних рис та максимум позитивних. Такий ідеальний варіант нам видається таким чином: у публічну службу мають бути включені всі державні органи, установи, організації (пов'язані з виконанням функцій держави), а люди, що зайняті в них, мають визначатися як публічні службовці. Законодавство про публічну службу має бути визначене на загальнодержавному рівні, а найбільший обсяг повноважень у цій сфері має належати адміністративно-територіальним одиницям та органам місцевого самоврядування, бо саме вони є найбільш наближеними до населення [7]. При цьому тенденцією має стати орієнтація на соціальну державу, а це означає, що публічні інститути, які реалізують соціально спрямовану діяльність, мають бути на першому місці для того, щоб мінімізувати негативні устремління в бік бюрократизації та кастизації службового апарату. Інакше кажучи, державний сектор має стати відповідальним перед населенням адміністратором, якому потрібен контроль і аудит.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Вебер М. Избранные произведения. Москва : Прогресс, 1990. 808 с.
2. Гелей С., Рутар С. Політико-правові системи світу. Київ : Знання, 2006. 668 с.
3. Государственная служба Германии. 12-й Международный конгресс. Москва, 1993.
4. Государственная служба и государственные служащие во Франции. Российско-французская серия «Информационные и учебные материалы». Новая серия. 1996. № 3.
5. Гулак Л.С. Особливості муніципального управління в зарубіжних країнах. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 807. С. 109–112. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2014\\_807\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_807_20).
6. Дзера М.М., Прокіп А.В. Органи місцевого самоврядування у системі регіональних інститутів влади країн Європейського Союзу та України. Науковий вісник ЛНУВМБТ імені С.З. Гжицького. Том 13. № 2 (48) Частина 3, 2011. С. 194–200.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua).
8. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба. Новосибирск : НГАУ, 2004. 130 с.
9. Зіммель Г. Філософія грошей. Київ : Промінь, 2010. 504 с.
10. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. Москва : Дело, 2002. 168 с.
11. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук. Львів : Центр політичних досліджень, 2008. 37 с.

12. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи. Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2007. 391 с.

13. Стариков Ю.Н. Публичная (государственная) служба Швейцарии. *Правоведение*. 1996. № 3(214). С. 150–160.

14. Тьоніс Ф. Спільнота та суспільство. Основні поняття чистої соціології / Пер. з нім. Київ : Дух і літера, 2005. 262 с.

15. Фурнье Ж. Публичные службы государства. Москва, 2001. 256 с.

16. Guide to Government. *The Civil Service*. No. 1, 2003. P. 1.

17. Public General Acts. 1975. Ch. 26; Public General Acts. 1992. Ch. 61.

18. Regulatory Reform Act. 2001. Public General Acts. 2001. Ch. 6.