It has been clarified that the special regulatory acts that establish the specifics of licensing of medical and pharmaceutical activities are the relevant licensing conditions for each of these activities. They set organizational, technological and personnel requirements for healthcare institutions and pharmaceutical organizations.

The regulatory principles of the legal status of medical and pharmaceutical employees have been determined. The emphasis has been placed on the regulatory basis for criminal prosecution for improper performance of the professional duties.

It has been noted that legislative acts and bylaws of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Health of Ukraine constitute the legal basis for medical and pharmaceutical activities. The author has offered to divide regulatory acts, which constitute the legal basis of medical and pharmaceutical activities, into groups according to the subject matter of legal regulation.

Keywords: legal regulation, medical activity, pharmaceutical activity, licensing, legal status.

DOI: 10.33766/2524-0323.91.205-217

УДК 351

В. Л. Федоренко,

доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України,

директор Науково-дослідного центру

судової експертизи з питань інтелектуальної власності

Міністерства юстиції України

(м. Київ, Україна)

e-mail: fedorenko900@gmail.com.

<https://orcid.org/0000-0001-5902-1226>

М. В. Федоренко,

магістр Національної академії державного управління

при Президентові України,

слухач магістратури (відділення «Право»)

Академії Леона Козьмінського

(м. Варшава, Республіка Польща)

e-mail: lermont98@gmail.com.

<https://orcid.org/0000-0003-4392-7124>

СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті аналізуються та порівнюються системи управління державною службою в Україні та Республіці Польща, їх внутрішня побудова та суб'єктний склад, а також досліджуються особливості функціонування цих двох систем. Обґрунтовується, що під системою органів управління державною службою в Україні слід розуміти систему законодавчо визначених та ієрархічно упорядкованих суб'єктів державного управління із загальною (Кабінет Міністрів України) та спеціальною (центральною органом виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісією з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом) компетенцією, а також профільні навчальні заклади (Національна академія державного управління при Президентові України й ін.) і наукових установ, та систему їх унормованих і взаємозумовлених функцій

і повноважень, які забезпечують формування, оновлення та функціонування корпусу державних службовців в Україні.

Аналізується місія центрів (шкіл, академій) для професійної підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні та Польщі на прикладі Національної академії державного управління при Президентові України (НАДУ) та Державної школи адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського (KSAP).

Ключові слова: публічна служба, державна служба, цивільна служба, управління державною службою, система управління державною службою.

Постановка проблеми. Державна служба має давні витоки й пов'язана з утвердженням та розвитком самої держави. Свого часу І. Ільїн писав, що «... держава існує не від природи, а організовується людьми; що вона не є ані фізичною річчю (напр., територія), ані простою спільнотою людей, але є множиною людей, пов'язаних єдиним правом, єдиною владою і єдиною територією в союз; держава є множиною у вигляді єдності. ... держава, як єдина корпорація, що включає своїх членів, має не приватно-правовий, а публічно-правовий характер. Це визначається, що основні повноваження держави є *повноваження на владу*» [6, с. 281].

Історія держав і державної влади є тривалою та різноманітною: від деспотій Стародавнього Сходу до приблизно 200 різноманітних за своєю політичною та управлінською природою сучасних держав світу. До Середньовіччя політична влада та державне управління були прерогативою одних і тих же суб'єктів – правителів, жерців і воєначальників. Останні правили й управляли одночасно; здійснювали добір і відбір своїх управлінців, з огляду на свій сакральний-міфічний та релігійний світогляд і життєвий досвід.

За часів античності маємо приклади і утвердження меритократичних режимів. Зокрема, В. Старосольський у своїй праці «Теорія нації» (Відень, 1922 р.) писав, що Платон вважав за доцільне «*«Мудрецьким» віддавати правління. Заборона їм мати власне майно має забезпечити суспільство перед владою, яка могла б мати на оці матеріальні інтереси та підчиняти їх добро загалу. ... їх філософічно оснований світогляд – має дати запову, що вони не стануть цінити влади, панування для його самого»* [23, с. 304]. Але окремі позитивні практики публічної служби за часів античності, навіть закріплені в т.зв. «Афінській конституції» та застосовані за часів правління легендарного стратега Перікла (462-429/8 рр.), який управляв при *«постійному схваленні найвищого органу, яким була в той час еклесія, що скликалася кілька разів на місяць, щоб розв'язувати найважливіші державні справи»* [5, с. 138], вирішували швидше питання демократичного управління, ніж забезпечення режиму державної служби у її сучасному розумінні.

Очевидно, що державна служба зароджується лише після появи сучасних держав у Середньовічній Європі та обґрунтування Т. Гобсом, Дж. Локом, Ж. Боденом й ін. мислителями засад державного суверенітету. Буржуазно-демократичні революції сприяли трансформації абсолютних монархій у конституційні держави [24, с. 13-29], у яких служба державі почала здійснюватися на професійній основі. Щодо цього А. Малпога зазначає: «Важливим етапом у генезисі державної служби як в Україні, так і за кордоном, стала трансформація доступу громадян до державної служби з привілеїв аристократії та інших наближених до короля соціальних груп – у конституційне право, що забезпечує всім громадянам рівний доступ до професійної державної служби. Ця тра-

нформація відбулася під впливом доктрини конституціоналізму та практики втілення її основоположних цінностей (верховенство права, утвердження й захист прав людини, демократія, підконтрольність громадянам державної влади й ін.) у французьку Декларацію прав людини і громадянина (1879 р.), а в подальші роки й століття – у конституції та конституційні акти всіх держав світу» [10, с. 249].

Водночас трансформація державної служби із привілеями в право та її професіоналізація зумовили потребу у формуванні та реалізації державної кадрової політики та управлінні системою державної служби. У ХХ ст. усталилися основні централізовані системи управління державною службою в Європі та інших регіонах світу, які враховували поділ публічної служби на державну цивільну та державну військову, у тому числі парамілітарну службу.

Уже в другій половині минулого століття, із започаткуванням децентралізації місцевого самоврядування в Європі, утвердився ще один вид публічної служби – служба в органах місцевого самоврядування. Урешті, у ХХІ ст. зазнали диверсифікації й традиційні системи управління державною службою, чому сприяли: залучення до конкурсів на вакантні посади державної служби представників громадськості; прагнення держав забезпечити інституційну пам'ять державної служби і забезпечити належний правовий і соціальний захист державних службовців; поєднання кар'єрної державної служби із контрактною; універсальність компетенцій державних службовців з аналогічними кадровими позиціями в місцевому самоврядуванні, бізнесі та NGO тощо.

Усі зазначені тренди трансформації системи управління державною службою знайшли своє відображення й в Україні. Нині вони примножились пошуком прийнятної моделі управління державною службою в умовах протидії коронавірусу COVID-19, а також масштабною політико-правовою кризою. Розв'язання відповідних проблем убачається можливим, і з-поміж іншого, і шляхом дослідження системи управління державною службою в Польщі, експерти якої брали активну роботу в розробці законодавства про державну службу в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика державної служби зберігає свою актуальність насамперед у конституційному та адміністративному праві, у державному управлінні та інших соціогуманітарних науках (історія держави і права, соціологія та ін.). На сьогодні дослідники проблем теорії та практики державної служби вивчають теорію та методологію дослідження публічної служби (М. Білинська [2], О. Васильєва [17], С. Хаджирадієва [18]); планування та прогнозування кадрової політики (Р. Войтович [3], А. Рачинський [20]); реформування публічної служби (О. Пухал [19], Є. Романенко [22]); механізмів утвердження та захисту конституційного права на доступ до державної служби та проходження державної служби в Україні (В. Карлова [3], А. Малюга [9, 10, 11]); участі громадськості у формуванні органів державної влади України (В. Нестерович [12]); лідерства, навчання та самоосвіти (Ю. Ковбасюк [7], Л. Пашко [7]); етики державної служби (Т. Василювська [16]); організаційно-правового забезпечення проходження державної служби в Україні та відповідальності державних службовців (С. Дубенко [4], Д. Неліпа [14]); інститут присяги державного службовця (В. Андрєєв [1]) та ін. Інститут державної служби порівнюється з аналогічними інститутами за кордоном, насамперед, у державах-учасниках ЄС, включаючи Польщу (Л. Мосора [13]).

Водночас, проблематика оптимізації діяльності системи органів управління державною службою в Україні, з урахуванням позитивного досвіду сусідніх держав, які входять до складу Європейського Союзу, зберігає на сьогодні свою актуальність і вимагає відповідних досліджень.

Формулювання цілей. *Загальна мета* статті полягає в аналізі, зіставленні та порівнянні сучасних систем управління державною службою в Україні та Республіці Польща з метою виявлення шляхів і методів удосконалення вітчизняних механізмів реалізації державної кадрової політики.

Виклад основного матеріалу. Усталені в ХХІ ст. погляди на державну службу як спеціальний режим здійснення громадянами, наділеними відповідними компетенцією, функцій держави, або ж як про корпус державних службовців, що забезпечують правосуб'єктність держави, реалізацію її внутрішніх і зовнішніх функцій, дають найбільш загальні уявлення про цей важливий для суспільства інститут. Заразом, державна служба, як і будь-який ресурсомісткий інститут державного управління, вимагає свого раціонального та ефективного використання в інтересах народу та держави.

Як відомо, ст. 4 Закону України «Про державну службу» закріплює принципи ефективності, зміст якого тлумачиться як «раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики» [16]. Реалізація цього принципу передбачає забезпечення державою, у тісній взаємодії з громадянським суспільством і його інститутами, цілеспрямованого та системного управління у сфері формування, оновлення та функціонування корпусу державних службовців, тобто забезпечення державного управління у сфері державної служби.

З метою забезпечення більш тісної взаємодії з громадянським суспільством навколо переважної більшості органів державної влади створено консультативно-дорадчі органи, під якими в українській юридичній науці прийнято розуміти «колегіальні установи або органи, створені при органі публічної влади на постійній чи тимчасовій основі з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними та суспільними справами шляхом проведення консультацій із громадськістю, попереднього обговорення питань, що належать до компетенції органу публічної влади, і здійснення громадського контролю за його діяльністю» [21, с. 143].

Державне управління у сфері державної служби здійснюється насамперед системною спеціально уповноважених суб'єктів державної влади і передбачає реалізацію ними комплексного владно-управлінського впливу на органи державної влади, їх посадових та службових осіб, з метою забезпечення кадрових селекційних, управлінських, контрольних та освітніх функцій для забезпечення формування, оновлення та функціонування високопрофесійного, патріотичного, етично-чутливого та нетерпимого до будь-яких проявів корупції корпусу державних службовців. Причому, слід зробити поправку на те, що патріотизм, як один із досить однозначних принципів державної служби в Україні, матиме різні інтерпретації в державах-учасниках ЄС, громадяни яких можуть претендувати на посади публічної служби в інших країнах Євросоюзу (Голландія, Німеччина та ін.).

Очевидно, що у ХХІ ст. держави, де в різних законодавчих і правозастосовних інтерпретаціях діє інститут державної служби, вимагають спеціалізованого управління корпусом державних службовців. Залишаючи поза межами цього дослідження парламенти, які здійснюють законодавче забезпечення режиму державної служби, подібно тому, як це уповноважена втілювати в життя, згідно з п. 12 ст. 92

Конституції України, Верховна Рада України, зауважимо, що безпосереднє управління державної служби забезпечують зазвичай органи виконавчої влади.

Зазначене, водночас, не виключає унормування державою особливих режимів регулювання державної служби. До прикладу, у Польщі діє Закон «Про закордонну службу» від 21 липня 2001 р., який визначає засади управління т.зв. «цивільною» (державною) службою в профільному міністерстві та в дипломатичному корпусі Республіки Польща за кордоном [26]. Подібні особливі режими для проходження державної служби встановлюються в Україні, згідно з ч. 4 ст. 5 Закону України «Про державну службу», для регулювання проходження державної служби в системі правосуддя [16]. Водночас, спеціальні режими проходження державної служби в органах законодавчої влади (для прикладу, парламентська служба в Австралії [11, с. 146-148]) або судової влади, не спростовує важливість функціонування системи органів управління державною службою. Ідеться про органи виконавчої влади зі спеціальною та загальною компетенцією, які формують та реалізують державну політику у сфері державної служби.

Системний аналіз Розділу III «Управління державною службою» Закону України «Про державну службу» [16] та застосування структурно-функціонального методу дослідження дозволяють виокремити два аспекти категорії «система управління державною службою»: а) структуру, тобто внутрішню побудову та б) функції управління державною службою.

З урахуванням нормативного змісту ст. 12 згаданого Закону про державну службу, під системою органів управління державною службою в Україні слід розуміти систему законодавчо визначених та ієрархічно упорядкованих суб'єктів державного управління із загальною (Кабінет Міністрів України) та спеціальною (центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом) компетенцією, а також профільних навчальних закладів (Національна академія державного управління при Президенті України і ін.) і наукових установ, та систему їх унормованих і взаємозумовлених функцій і повноважень, які забезпечують формування, оновлення та функціонування корпусу державних службовців в Україні.

У Польщі питання щодо системи управління державною службою регулюється Розділом 2 «Про організацію служби цивільної» Закону Республіки Польща «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 р., зі змінами від 2020 року [26]. Як засвідчує нормативний зміст польського законодавства, система основних суб'єктів управління цивільною (державною) службою в Польщі подібна до української та репрезентована:

- Головою Служби Цивільної (*Szef Służby Cywilnej*), який підпорядкований безпосередньо Голові Ради Міністрів Польщі, що «є керівником працівників урядової адміністрації» (п. 7 ст. 148 Конституції Польщі [8, с. 54]) і призначається і звільняється урядом, формує та реалізує державну кадрову політику та здійснює управління цивільною службою в Польщі;
- Радою Служби Цивільної (*Rada Służby Publicznej*) при Голові Ради Міністрів у складі 15 членів, як консультативно-дорадчий орган в справах, пов'язаних із підготовкою стратегії управління людськими ресурсами на цивільній службі, підготовки законопроектів і проєктів інших нормативно-правових актів і програм у сфері цивільної

служби, бюджетних запитів для фінансування проходження цивільної служби, кваліфікаційних вимог для кандидатів на посади цивільної служби, а також питаннями етичної та дисциплінарної відповідальності державних службовців тощо. Забезпечення діяльності цієї Ради здійснює Канцелярія Голови Ради Міністрів Польщі;

- генеральним директором урядовим (*Dyrektor generalny urzędu*), посада якого утворюється в Канцелярії Ради Міністрів, міністерствах і урядових комітетах, центральних органах виконавчої влади і в урядах воєводств, а також в Управлінні з реєстрації лікарських засобів, медичних приладів і біологічних продуктів та Бюро лісового насадництва. Генеральний директор підпорядковується керівникові відповідного органу виконавчої влади. Посади генерального директора не створюються в Головній Комендатурі Поліції, Головній Комендатурі Державної пожежної служби і Комендатурі Прикордонної охорони;

- керівником департаменту чи відділу (*kierujących departamentem lub komórką*) в Канцелярії Ради Міністрів, міністерствах і урядових комітетах, центральних органах виконавчої влади і в урядах воєводств [26].

Іще однією проблемою функціонування системи управління державною службою в Україні є питання професійної підготовки, перепідготовки, спеціалізації і підвищення кваліфікації державних службовців. Причому, зауважимо, що в контексті нашого дослідження йдеться не про вищі навчальні заклади, які готують дипломованих фахівців у галузі публічного управління, а про спеціальні та значною мірою унікальні загальнонаціональні навчальні центри для державних службовців, зокрема вищій корпус державної служби (*Senior Civil Service*). Подібні центри успішно функціонують у низці держав Європейського Союзу. Це, до прикладу, одні з найдавніших у Європі – Національна школа адміністрації (*ENA*) у Франції (м. Страсбург, заснована в 1945 р. Ш. де Голлем); Федеральна академія державного управління при Міністерстві внутрішніх справ Німеччини; Державна школа адміністрації в Латвії та ін. Спеціальна підготовка в галузі публічного управління, набута в цих центрах (школах, академіях), як правило, гарантує не лише пресференції при зайнятті вакантних посад державної служби, а й сприяє селекції вже згаданого *Senior Civil Service*.

Досліджуючи відповідну проблематику, Л. Мосора зазначає: «Не менш важливим моментом у формуванні корпусу державних службовців у Польщі є залучення випускників Національної школи публічного адміністрування до виконання посадових обов'язків на різних посадах в органах державної влади. Випускники школи автоматично приймаються на державну службу. Вони можуть вільно обирати посаду з числа тих, що передбачаються Прем'єр-міністром для випускників. Програма підготовки є міждисциплінарною» [13]. Цю позицію авторки підтверджує й нормативний зміст ч. 2 ст. 26 Закону Республіки Польща «Про цивільну службу» [26].

Аналогом Державної школи адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського (*Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, KSAP*) в Польщі є Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ), заснована в 1995 році. Водночас, слід уточнити, що НАДУ була таким спеціалізованим центром підготовки державних службовців в Україні. Як відомо, Указом Президента України від 05 листопада 2020 р. № 487 «Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами», НАДУ передано до сфери управління Міністерства освіти і науки України [15]. Серед багатьох

причин такого рішення глави держави, на наш погляд, може бути й те, що Україна є парламентсько-президентською республікою й Президент України де-юре не є суб'єктом управління державною службою.

Таким чином, на сьогодні в Україні постала парадигма трансформації НАДУ, як національного центру професійної підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, яку при першому наближенні можна окреслити наступною формулою: «спеціальний загальнонаціональний навчальний центр для державних службовців при Уряді України *vs* вищий навчальний заклад, підпорядкований МОН України». Утім, в організаційно-правовому сенсі, реалізація обох із виокремлених моделей вимагає значної роботи та вибору, у першу чергу, уряду щодо утвердження в Україні централізованої *vs* децентралізованої, з широким залученням NGO, системи професійного навчання державних службовців.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, зауважимо, що українська та польська системи органів управління державною (цивільною) службою схожі, але не тотожні. Вони мають ієрархічну побудову та, по суті, утворюють управлінську вертикаль «кадрової влади».

Проаналізовані системи суб'єктів формування та реалізації державної кадрової політики і здійснення управління в системі державної (цивільної) служби в Україні та Польщі, у широкому значенні, репрезентовані а) парламентами, які на законодавчому рівні регулюють інститут державної служби, а також б) органами виконавчої влади загальної (уряд, голова уряду) та спеціальної компетенції (комісії з питань державної служби, спеціально уповноважені органи або посадові особи із питань регулювання державної служби; керівники державної служби (державні секретарі, генеральні директори; кадрові служби (департаменти) і відділи).

Заразом, на відміну від України, система управління державною службою в Польщі концентрована насамперед у Голови Ради Міністрів Республіки Польщі, при якому формується та працює Рада Служби Цивільної, та у Голови Служби Цивільної, який підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністрові. Натомість, в Україні центральним суб'єктом управління державної служби є Національне агентство України з питань державної служби, яке підпорядковане безпосередньо Кабінету Міністрів України і забезпечує діяльність Комісії з питань вищого корпусу державної служби. На наш погляд, польська модель, за якої центральним суб'єктом управління державної служби є Голова Служби Цивільної, може бути перспективною й для України, з огляду на усталеність правового управлінського статусу одноособового керівника державної служби, який призначається та звільняється урядом.

Також у Польщі маємо завершену та уніфіковану вертикаль «кадрової влади», коли генеральні директори урядові є очільниками цивільної служби в усій системі органів виконавчої влади – від Канцелярії Ради Міністрів Республіки Польща до центральних органів виконавчої влади і воєводств. Натомість в Україні державні секретарі діють у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та міністерствах, тоді як керівниками державної служби в інших центральних органах виконавчої влади (державних службах, державних інспекціях, державних агентствах і ЦОВВ зв спеціальним статусом) є самі керівники цих ЦОВВ. Таким чином, зміна керівника ЦОВВ, як правило, несе докорінні зміни в кадровій політиці й управлінні державною службою у відомствах.

Важливим компонентом системи реалізації та формування державної кадрової політики та управління державною службою в Польщі є Державної школи адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського (KSAP), випускники якої, завдяки набутій спеціальній професійній підготовці, мають преференції щодо обіймання вакантних посад цивільної служби. Натомість в Україні, після передачі до МОН України в листопаді 2020 року Національної академії державного управління при Президенті України (НАДУ), питання про суб'єкта (суб'єктів) забезпечення підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців вимагає свого конструктивного розв'язання.

Використані джерела:

1. Андреев В. О. Присяга державного службовця в Україні: процедурно-управлінський аспект. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 5. С. 52–58.
2. Білинська М. М. Кадрова політика і державна служба [Текст]: конспект лекцій / М. М. Білинська, О. Л. Євменшкіна, І. Г. Сурай; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж. Каф. держ. упр. і менедж. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.
3. Державна служба і кадрова політика: наук. розробка / [авт. кол.: Р. В. Войтович, В. В. Карлова, А. П. Рачинський та ін.]; за заг. ред. Р. В. Войтович. К.: НАДУ, 2015. 56 с.
4. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб.; за заг. ред. Н. Р. Нияжик. Київ: Ін Юре, 1999. 244 с.
5. Зейдлер Г.-Л. Політична думка стародавнього світу. Правові доктрини імперіалізму. Львів: Вид-во Львівського університету, 1959. 343 с.
6. Ильин И. А. Теория права и государства. Изд. 2-е, дополн. Под ред. и с биографическим очерком В. А. Томсинова. Москва: Зерцало, 2008. 550 с.
7. Ковбасюк Ю. В., Гопшовська В. А., Пашко Л. А. Керівництво та лідерство в системі державної служби: навчально-методичний посібник / Ю. В. Ковбасюк, В. А. Гопшовська, Л. А. Пашко. Київ: НАДУ, 2011. 147 с.
8. Конституція Польської Республіки (з передмовою В. Шаповала). Київ: Москаленко О. М., 2018. 84 с.
9. Малюга А. Право громадян на державну службу в Україні: поняття, законодавче забезпечення, вимоги та обмеження до кандидатів // *Вісник НАДУ при Президенті України. (Серія «Державне управління»)*. 2018. № 1. С. 38–44.
10. Малюга А. В. Доступ до державної служби в Україні та Європі: від привілеї – до основоположного конституційного права // *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 1(7). С. 239–253.
11. Малюга А. В. Щодо особливостей парламентської служби в системі державної служби України: законотворчі аспекти // *Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів: матеріали IV-ої Міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 18 травня 2019 р.)* / Редкол.: С. К. Бостан, Р. М. Максакова, Т. Є. Леоненко. Дніпро: «ЛПРА ЛПД», 2019. С. 146–148.
12. Нестерович В. Ф. Законодавче регулювання участі громадськості у формуванні органів державної влади в Україні. *Вісник Луцького державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2017. № 3. С. 11–18.
13. Мосора Л. С. Досвід організації державної служби в Польщі: орієнтири для України // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. електронне наук. видання. 2018. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1201>.
14. Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні [текст] Навч. посібн. Київ: «Центр учбової літератури», 2012. 368 с.

15. Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами: Указ Президента України від 05 листопада 2020 р. № 487 / Офіційний веб-сайт Президента України. URL:<https://www.president.gov.ua/documents/4872020-35517>.

16. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

17. Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні: монограф. / авт. кол.: Т. Е. Василевська, І. Г. Сурай, О. І. Васильєва та ін.; за заг. ред. Т. Е. Василевської. Київ: НАДУ, 2018. 256 с.

18. Професіоналізація у сфері публічного управління: стан, проблеми, перспективи вирішення: Сучасний контент професійного розвитку менеджерів освіти в умовах реформування освітньої галузі: монографія / [Хаджирадева С. К., Воронова С. В., Кравцова Н. Є. та ін.]; за заг. ред. С. К. Хаджирадевої. Ч. II. Миколаїв: Ємельянова Т. В., 2017. 165 с.

19. Пухкал О. Г., Тюпонник І. В. Теоретико-методологічні підходи визначення сутності поняття публічного управління // *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 18. С. 93-97.

20. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз): монограф. Київ: НАДУ, 2009. 316 с.

21. Нестерович В. Ф. Поняття «консультативно-дорадчий орган» як категорія конституційного права. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 1. С. 138-145.

22. Романенко Є. О. Зміни в питаннях проходження державної служби // *Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні*: Матеріали V Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції, 12 квітня 2018 р. Полтава: ПолтНТУ, 2018. С. 70-73.

23. Старосольський Володимир (1878-1942). Редактор. У. Старосольська. Переднє слово Я. Падоха / *Записки наукового товариства ім. Шевченка*. Том 210. Історично-філософічна секція. Нью-Йорк-Париж-Сідней-Торонто, 1991. 411 с.

24. Федоренко В. Л. Конституція та конституційна держава: питання теорії та практики // *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 3(9). С. 13-29.

25. O służbie zagranicznej: Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. (Dz. U. 2020 poz. 211) / *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*. URL:<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000211/U/D20200211Lj.pdf>.

26. O służbie cywilnej: Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 265, z późn. zm.) / *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*. URL:<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000265/T/D20200265L.pdf>.

References:

1. Andriyeyev, V. O. (2018) Prysyaha derzhavnoho sluzhbovtstva v Ukraini: protsedurno-upravlins'kyi aspekt. *Aspekty publichnogo upravlinnya - Aspects of public administration*, 6 (5), 52–58. [in Ukrainian].

2. Bilyn'ska, M.M. (2012) Kadrova polityka i derzhavna sluzhba: konspekt lektsiyno M. M. Bilyn'ska, O. L. Yevmeshkina, I. H. Suray (Eds.) Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Upr. orh. fundam. ta pryklad. doslidzh., Kaf. derzh. upr. i menedzh. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].

3. Derzhavna sluzhba i kadrova polityka: nauk. rozrobka (2015) R. V. Voytovych, V. V. Karlova, A. P. Rachyn'skyi (Eds.) et al.; R. V. Voytovych (Ed.) Kyiv: NADU. [in Ukrainian].

4. Dubenko, S. D. (1999) Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtvi v Ukraini: navch.-metod. posib. N. R. Nyzhnyk (Ed.). Kyiv: In Yure. [in Ukrainian].

5. Zeydler, H.-L. (1959) Politychna dumka starodavn'oho svitu. Pravovi doktryny imperializmu. L'viv: Vyd-vo L'viv'skoho universytetu. [in Ukrainian].

6. Yl'yn, Y.A. (2008) *Teoriya prava y hosudarstva*. Yzd. 2-e, dopoln. V.A. Tomsynov (Ed.). Moskva: Zertsalo. [in Russian].
7. Kovbasyuk, YU. V., Hoshovs'ka, V. A., Pashko, L. A. (2011) *Kerivnytstvo ta liderstvo v systemi derzhavnoyi sluzhby: navchal'no-metodychnyy posibnyk*. YU. V. Kovbasyuk, V. A. Hoshovs'ka, L. A. Pashko (Eds.). Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
8. Konstytutsiya Pol'skoyi Respubliki (z peredmovoyu V. Shapovala) (2018). Kyiv: Moskalenko O. M. [in Ukrainian].
9. Malyuha, A. (2018) *Pravo hromadyan na derzhavnu sluzhbu v Ukraini: ponyattya, zakonodavche zabezpechennya, vymohy ta обмеzhennya do kandydativ*. *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy. (Seriya «Derzhavne upravlinnya»)* - NAPA Bulletin under the President of Ukraine. (Public Administration Series, 1, 38-44. [in Ukrainian].
10. Malyuha, A. V. (2020) *Dostup do derzhavnoyi sluzhby v Ukraini ta Yevropi: vid pryvileyi – do osnovopolozhnogo konstytutsiynogo prava*. *Ekspert: paradylnyy yurydychnyykh nauk i derzhavnoho upravlinnya* - Expert: paradigms of legal sciences and public administration, 1(7), 239-253. [in Ukrainian].
11. Malyuha, A. V. (2019) *Shchodo osoblyvostey parlament'skoyi sluzhby v systemi derzhavnoyi sluzhby Ukrainy: zakonotvorchi aspekty. Aktual'ni problemy derzhavno-pravovoho rozvytku Ukrainy v konteksti integratsiynyykh protsesiv: materialy IV-oyi Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi (Zaporizhzhya, 18 tratnya 2019 r.)* - Current issues of state and legal development of Ukraine in the context of integration processes: materials of the IV International Scientific and Practical Conference (Zaporozhye, May 18, 2019). S. K. Bostan, R. M. Maksakova, T. YE. Leonenko (Eds.). Dnipro: «LIRA LTD». [in Ukrainian].
12. Nesterovych, V. F. (2017) *Zakonodavche rehulyuvannya uchasti hromads'kosti u formuvanni orhaniv derzhavnoyi vlady v Ukraini*. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka* - Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E. Didorenko, 3, 11-18. [in Ukrainian].
13. Mosora, L. S. (2018) *Dosvid orhanizatsiyi derzhavnoyi sluzhby v Pol'shchi: oriyentyry dlya Ukrainy. Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok: elektronne nauk. Vydannya* - Public administration: improvement and development: electronic science. edition, 3. URL:<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1201>. [in Ukrainian].
14. Nelipa, D. V. (2012) *Orhanizatsiyno-pravovi zasady derzhavnoyi sluzhby v Ukraini* [tekst]. Navch. posibn. Kyiv: «Sentr uchbovoyi literatury». [in Ukrainian].
15. Pro vporядkuvannya vykorystannya ob'yektiv derzhavnoyi vlasnosti, shcho перебувають в управлінні Derzhavnoho upravlinnya spravamy: Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 05 lystopada 2020 r. № 487. (2020) *Ofitsiyyny veb-sayt Prezidenta Ukrainy*. N. p. URL:<https://www.president.gov.ua/documents/4872020-35517>. [in Ukrainian].
16. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrudnya 2015 r. (2016) *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy: Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 4, 43. [in Ukrainian].
17. *Problemy reformuvannya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini: monohraf* (2018) T. E. Vasylevs'ka, I. H. Suray, O. I. Vasyl'yeva (Eds.) et al; T. E. Vasylevs'ka (Ed.). Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
18. *Profesionalizatsiya u sferi publichnoho upravlinnya: stan, problemy, perspektyvy vyryshennya: Suchasnyy kontent profesiynoho rozvytku menedzheriv osvity v umovakh reformuvannya osvith'oiy haluzi: monohrafiya* (2017) Khadzhyradyeva, S. K., Voronova, S. V., Kravtsova, N. YE. (Eds.) et al.; S. K. Khadzhyradyeva (Ed.). Part. II. Mykolayiv: Yemel'yanova T. V. [in Ukrainian].
19. Pukhkal, O. H., Tyutyunnyk, I. V. (2015) *Teoretyko-metodolohichni pidkhody vyznachennya sutnosti ponyattya publichnoho upravlinnya. Investytsiyi: praktyka ta dosvid* - Investments: practice and experience, 18, 93-97. [in Ukrainian].
20. Rachyns'kyi, A. P. (2009) *Stratehichne upravlinnya personalom v orhanakh derzhavnoyi vlady (teoretyko-metodolohichnyy analiz): monohraf*. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].

21. Nesterovych, V. F. (2017) Ponyattya «konsul'tatyvno-doradchyy orhan» yak katehoriya konstytutsynoho prava. *Filosofski ta metodolohichni problemy prava - Philosophical and methodological problems of law*, 1, 138-145. [in Ukrainian].

22. Romanenko, YE. O. (2018) Zminy v pytannyakh prokhodzhennya derzhavnoyi sluzhby. *Orhanizatsiyno-pravovi aspekty publichnoho upravlinnya v Ukrayini: Materialy V Vseukrayins'koyi naukovopraktychnoyi Internet-konferentsiyi*, 12 koitnya 2018 r. - *Organizational and legal aspects of public administration in Ukraine: Proceedings of the V All-Ukrainian scientific-practical Internet conference*, April 12, 2018. Poltava: PolNTU. [in Ukrainian].

23. Starosol's'kyy Volodymyr (1878-1942). U. Starosol's'ka (Ed.). *Perednye slovo YA. Padokha (1991) Zapysky naukovoho tovarystva im. Shevchenka - Notes of the Scientific Society, Shevchenko* Vol 210. Istorychno-filosofichna sektsiya. N'yu-York-Paryzh-Sidney-Toronto. [in Ukrainian].

24. Fedorenko, V. L. (2020) Konstytutsiya ta konstytutsiyna derzhava: pytannya teorii ta praktyky. *Ekspert: paradyhmny yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnya - Expert: paradigms of legal sciences and public administration*, 3(9), 13-29. [in Ukrainian].

25. O służbie zagranicznej: Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. (Dz. U. 2020 poz. 211) *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej - Sejm of the Polish Commonwealth*. N. p. URL:<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000211/U>. [in Polish].

26. O służbie cywilnej: Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 265, z późn. zm.) *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej - Sejm of the Polish Commonwealth*. N. p. URL:<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000265/T/D20200265L.pdf>. [in Polish].

Стаття надійшла до редакції 07.09.2020

Федоренко В. Л.,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Украины, директор
Научно-исследовательского центра судебной экспертизы
по вопросам интеллектуальной собственности

Министерства юстиции Украины
(г. Киев, Украина)

Федоренко М. В.,

магистр Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины,
слушатель магистратуры (отделение «Право»)

Академии Леона Козьминского
(г. Варшава, Польша)

СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ В УКРАИНЕ И ПОЛЬШЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье анализируются и сравниваются системы управления государственной службой в Украине и Республике Польша, их внутреннее устройство и субъектный состав, а также исследуются особенности функционирования этих двух систем. Обосновывается, что под системой органов управления государственной службой в Украине следует понимать систему законодательно определенных и иерархически упорядоченных субъектов государственного управления по общей (Кабинет Министров Украины) и специальной (центральный орган

исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализует государственную политику в сфере государственной службы; комиссию по вопросам высшего корпуса государственной службы и соответствующие конкурсные комиссии; руководителей государственной службы; службы управления персоналом) компетенцией, а также профильных учебных заведений (Национальная академия государственного управления при Президенте Украины и др.) и научных учреждений, и систему их нормированных и взаимообусловлены функций и полномочий, которые обеспечивают формирование, обновление и функционирования корпуса государственных служащих в Украине.

Анализируется миссия центров (школ, академий) для профессиональной подготовки, переподготовки, специализации и повышения квалификации государственных служащих в Украине и Польше на примере Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (НАГУ) и Государственной школы администрации публичной им. Президента Республики Польской Леха Качиньского (KSAP).

Ключевые слова: публичная служба, государственная служба, гражданская служба, управление государственной службой, система управления государственной службой.

Fedorenko V.,

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine
Director of the Research Center for Forensic Examination
on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine
(Kyiv, Ukraine)

Fedorenko M.,

Master of the National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine
Master's Listener (Law Department)
Leon Kozminski Academy
(Warsaw, the Republic of Poland)

CIVIL SERVICE MANAGEMENT SYSTEMS IN UKRAINE AND POLAND: COMPARATIVE LEGAL ASPECT

The article analyzes and compares the civil service management systems in Ukraine and the Republic of Poland, their internal structure and subject composition, as well as examines the features of the functioning of these two systems.

It is substantiated that the system of civil service management bodies in Ukraine should be understood as a system of legally defined and hierarchically organized subjects of public administration with general (Cabinet of Ministers of Ukraine) and special (central executive body that ensures the formation and implementation of public policy in the civil service; Commission on Senior Civil Service and relevant competition commissions; heads of civil service; personnel management services) competence, as well as specialized educational institutions (National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, etc.) and scientific institutions, and the system of their standardized and interdependent functions and powers that ensure the formation, renewal and functioning of the corps of civil servants in Ukraine.

The mission of centers (schools, academies) for professional training, retraining, specialization and advanced training of civil servants in Ukraine and Poland is analyzed on the example of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (NAPA) and

the State School of Public Administration. President of the Republic of Poland Lech Kaczynski (KSAP).

Summarizing the results of the study, we note that the Ukrainian and Polish systems of government (civil) service are similar, but not identical. They have a hierarchical structure and, in fact, form the management vertical of "personnel power".

Keywords: public service, civil service, civil service, civil service management, civil service management system.