

СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

MODERNIZATION OF CIVIL SERVICE IN THE CONTEXT OF POLICY IMPLEMENTATION IN THE FIELD OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION

У статті проаналізовано основні підходи до визначення поняття «державна служба» та з'ясовано, що під державною службою варто розуміти одну з форм організації діяльності державного апарату, яка провадиться з метою ефективної і безперервної реалізації завдань та функцій держави задля забезпечення потреб населення країни і покликана захистити основні права та свободи громадян через послідовний та сталий розвиток, а також належне виконання повноважень державних службовців відповідно до обійманих ними посад. Окреслено основні завдання та функції держави. Виявлено, що, незважаючи на проведення численних заходів, нині головними проблемами в системі державної служби України залишаються такі: відсутнє чітке законодавче розмежування адміністративних та політичних функцій у державному управлінні; низький рівень прозорості в діяльності державних службовців та недостатня ефективність контролінгу їхньої діяльності; недостатній рівень якості надання державно-управлінських функцій службовим апаратом; недосконалий механізм відбору, призначення на посаду та кар'єрного зростання представників державної служби; конфлікт інтересів державної служби з огляду на нерозмежованість держави та приватного сектора та ін. Виявлено, що для того, щоб адаптувати державну службу в Україні до стандартів Європейського Союзу, необхідно забезпечити реалізацію таких пріоритетних напрямів: вдосконалити правові засади функціонування державної служби; реформувати систему оплати праці державних службовців; встановити порядок надання послуг державного рівня та вдосконалити нормативне регулювання вимог щодо професійно-етичної підготовки державних службовців; вдосконалити та підвищити ефективність управління державною службою; забезпечити професіоналізацію державної служби (для цього необхідні такі кроки: 1) реалізація чесного та справедливого конкурсного відбору на державну службу; 2) унеможливлення випадків звільнення державних службовців із суб'єктивних політичних причин; 3) запровадження обов'язкового регулярного підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема в питаннях аналізу та модернізації державного управління в контексті європейської інтеграції).

Ключові слова: державне управління, державна служба, Європейський Союз, євроінтеграція, модернізація державної служби.

The article analyzes the main approaches to the definition of "civil service" and clarifies that the civil service should be understood as one of the forms of organization of the state apparatus, which is carried out in order to effectively and continuously implement the tasks and functions of the state, to protect the fundamental rights and freedoms of citizens through consistent and sustainable development, as well as the proper exercise of the powers of civil servants in accordance with their position. The main tasks and functions of the state are outlined. It was found that despite the implementation of numerous measures, today the main problems in the civil service of Ukraine remain the following: there is no clear legislative separation of administrative and political functions in public administration; low level of transparency in the activities of civil servants and insufficient efficiency of controlling their activities; insufficient level of quality of providing public administration functions by the official staff; imperfect mechanism for selection, appointment and career advancement of civil servants; conflict of interests of the civil service given the indefinite nature of the state and the private sector, etc. It was revealed that in order to adapt the civil service in Ukraine to the standards of the European Union, it is necessary to ensure the implementation of the following priority areas: to improve the legal framework for the functioning of the civil service; to reform the system of remuneration of civil servants; to establish the procedure for providing state-level services and to improve the normative regulation of requirements for professional and ethical training of civil servants; to improve and increase the efficiency of civil service management; to ensure the professionalization of the civil service; the following steps are required for this: 1) implementation of fair and equitable competitive selection for the civil service; 2) prevention of cases of dismissal of civil servants for subjective political reasons; 3) introduction of obligatory regular professional development of civil servants, in particular in the issues of analysis and modernization of public administration in the context of European integration).

Key words: public administration, civil service, European Union, European integration, modernization of the civil service.

УДК 351
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2021.22.10>

Сопілка А.В.

аспірант кафедри політичних наук факультету політології та права Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова, начальник відділу управління проектами Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

Постановка проблеми в загальному вигляді. Одним із найзначніших викликів, котрі нині постають перед соціумом, є потреба розвивати й підтримувати довіру населення до влади. Таким чином, саме органи державної

влади України мають формувати життєздатний соціум, в якому якість, прибутковість та системність громадянських послуг вдало підтримують економічний розвиток та соціальну справедливість. Діяльність структури державного

управління гарантує буття держави, зростання національної економіки і втілення прав та свобод громадян відповідно до Основного закону. Невід'ємним елементом державного управління, що орієнтоване на забезпечення запитів соціуму, гарантування захищеності головних прав і свобод особи та громадянина, системного і стабільного зростання держави і послідовної інтеграції її до європейського суспільства, є державна служба.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих аспектів цієї проблематики увагу присвятили такі науковці, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Є. Грайнер, С. Дубенко, Л. Корнута, А. Сіцінський та ін. При цьому виокремлення актуальних проблем у сфері функціонування державної служби та пошук шляхів її удосконалення є вкрай актуальними на цьому етапі розвитку нашої держави.

Мета статті – запропонувати шляхи модернізації державної служби в контексті реалізації політики у сфері європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного законодавства України (зокрема, згідно з такими нормативно-правовими актами, як Конституція України, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Закон України «Про державну службу»), «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, тобто право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір» [4; 5; 7]. Через велику кількість намагань визначити суть змісту терміна «державна служба» назване поняття стали використовувати в широкому та вузькому значенні. Зокрема, в широкому значенні державну службу розуміють як «виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах та інших організаціях» [10]. У вузькому розумінні терміна державну службу визначають як «виконання службовцями своїх обов'язків власне в державних органах» [3, с. 11]. З огляду на зазначене вище, потрібно наголосити, що термін «державна служба» в широкому значенні є тотожним терміну «професійна служба», суть якої – формування та здійснення державної служби (іншими словами, державної служби у вузькому значенні) та служби в інституціях недержавного характеру.

На думку В.Б. Авер'янова, поняття «державна служба», крім того, можна визначити як:

– «сукупність організаційної (системи державних органів, на які Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави), процесуальної (правил і процедур, що встановлено законом для прийняття на службу, її проходження, її припинення), людської (корпусу осіб, яким присвоюються ранги державних службовців) складової частини;

– діяльність професійних державних службовців, які проходять службу в державних органах чи їх апаратах, щодо практичного здійснення завдань і функцій зазначених органів у сфері державного управління й регулювання;

– публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію не приватних, а суспільних, тобто публічних інтересів» [1, с. 281–282].

Таким чином, підсумовуючи розглянуті визначення, можна зробити висновок, що під державною службою варто розуміти одну з форм організації діяльності державного апарату, яка провадиться з метою ефективної та безперервної реалізації завдань та функцій держави задля забезпечення потреб населення країни та покликана захистити основні права та свободи громадян через послідовний та сталий розвиток, а також належне виконання повноважень державних службовців відповідно до обійманих ними посад. Тобто «державна служба – це 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, в тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів 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 їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [4].

Відповідно до Угоди про асоціацію з Євросоюзом, яку укладено 27 червня та ухвалено 16 вересня 2014 року, визначається здійснення глобальних інституціональних і структурних реформ із додержанням визначених термінів. Результативна і вчасна реалізація взятих на себе зобов'язань вимагає належної діяльності органів державної влади, що визначає передусім існування фахових державних службовців. Щоб реформувати державну службу, ухвалили низку нормативно-правових актів, серед них – Концепція адміністративної реформи в Україні, Стратегія реформування системи державної служби в Україні, Концепція розвитку законодавства щодо державної служби, Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Євросоюзу.

Згідно з Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Євросоюзу, «державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток держави» [9]. Також у Концепції підкреслюється, що «у зв'язку зі здійсненням комплексу системних перетворень та створенням реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу, наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн – членів ЄС набуває особливо актуального значення» [9].

В Україні сформовано Центр адаптації державної служби до стандартів Євросоюзу. Мета функціонування цього державного закладу – це «поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері державної служби та державного управління, вдосконалення механізму координації інституціонального забезпечення їх адаптації до стандартів ЄС, зокрема шляхом організації роботи з ефективного використання в Україні інструментів інституціональної розбудови ЄС Twinning, TAIEX, SIGMA, підвищення професійного рівня державних службовців та поліпшення роботи з інформування суспільства з питань європейської інтеграції» [8].

При цьому, незважаючи на проведення численних заходів, нині головними проблемами в системі державної служби України залишаються такі:

- відсутнє чітке законодавче розмежування адміністративних та політичних функцій у державному управлінні;

- низький рівень прозорості в діяльності державних службовців та недостатня ефективність контролінгу їхньої діяльності;

- недостатній рівень якості надання державно-управлінських функцій службовим апаратом;

- недосконалий механізм відбору, призначення на посаду та кар'єрного зростання представників державної служби;

- конфлікт інтересів державної служби з огляду на нерозмежованість держави і приватного сектора та ін.

В європейських державах, щоб терміново розв'язати цю проблематику в структурах державного управління, здійснено ефективні пошуки інструментів задля їх покращення. Дієвим пошуком виявилось переймання технології введення процесу управління якістю в державну службу, в результаті чого прогнозувалося зростання дієвості як власне самої державної служби, так і органів державної влади і місцевого самоврядування загалом. Норми європейської якості доволі вдало втілювалися в державну службу країн, що є членами Європейського Союзу, і через певний час виявилися базисом зростання її дієвості.

В Євросоюзі весь час особливо акцентували й акцентують на інституційному зростанні. З метою дієвого та демократичного управління державною службою важливу роль відіграють інституції, тому що саме завдяки їм гарантується реалізація європейських надбань, інституційна здатність держави є головним фактором конкурентоздатності, а стан розвитку інституцій визнається як основа для будь-якого зростання.

Загальновідомо, що ослабленість інституцій, брак нагляду й відповідного контролювання зумовлюють стримування процесів євроінтеграції. З огляду на це в Європейському Союзі присутнє стабільне зростання співробітництва у сфері державного управління, зокрема, обмін досвідом, пошуки новітніх процедур та інструментів державного управління, поширюється управлінський досвід, напрацьовуються норми державного управління та державної служби. Євроінтеграція диктує публічному службовцеві поведінку щодо здійснення власних службових зобов'язань. Закони Європейського Союзу весь час мають вплив на національні системи державної служби та національне законодавство щодо державної служби, попри те, що це питання – право національних урядів.

Для того, щоб адаптувати державну службу в Україні до стандартів Європейського Союзу, необхідно забезпечити реалізацію таких пріоритетних напрямів:

- вдосконалити правові засади функціонування державної служби;

- реформувати систему оплати праці державних службовців;

– встановити порядок надання послуг державного рівня та вдосконалити нормативне регулювання вимог щодо професійно-етичної підготовки державних службовців;

– вдосконалити та підвищити ефективність управління державною службою;

– забезпечити професіоналізацію державної служби. Для цього необхідні:

1) реалізація чесного та справедливого конкурсного відбору на державну службу;

2) унеможливлення випадків звільнення державних службовців за суб'єктивними політичними причинами;

3) запровадження обов'язкового регулярного підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема в питаннях аналізу та модернізації державного управління в контексті європейської інтеграції.

Варто зазначити, що до нагальних проблем у державній службі, котрі потрібно розв'язати, належать питання високоякісної підготовки держслужбовців. Через це стратегічна мета національної кадрової політики – це утворення освітньо-фахового потенціалу, в тому числі через таку кадрову технологію, якою є підготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, що матиме позитивний вплив на гарантування результативного функціонування держави. Значним чином вирішення названих проблем залежить від вивчення і втілення європейських практик.

Варто зауважити, що з огляду на «особливості підготовки та розвитку державних службовців в окремих зарубіжних країнах, цікавими для України є дослідження й аналіз професійного навчання державних службовців у країнах Східної Європи, досвід яких може бути ефективно адаптований до традицій державної служби України. Науковці вважають, що для України не лише спорідненою, а й перспективною для імплементації є загальна, континентальна романо-германська модель державної служби» [2, с. 60]. Зокрема, до неї належать такі держави, як Франція та Польща. З огляду на це, потрібне дослідження наявних у цих державах зразків підготовки державних службовців на предмет виділення і пристосування до національних обставин позитивного досвіду.

Французька система державної служби є системою кар'єрного росту. Для державної цивільної служби організовано неспеціалізовані школи й регіональні інститути адміністрацій, спеціалізовані школи в різного роду адміністративних галузях. Окрім адміністративних шкіл, у Франції є департаменти щодо питань навчання в межах державних адміністрацій, які гарантують покращення кваліфікації. Первинна підготовка важлива для найвищого рангу дер-

жавних службовців та керівників середнього корпусу. Зараховують до школи шляхом складання конкурсних іспитів. Студенти, котрі гарно склали вступні іспити, зараховуються до школи як державні службовці. Впродовж навчання студенти отримують заробітну плату. Складання іспиту після закінчення навчання гарантує довготермінове знаходження на державній службі. Що стосується головних видів підвищення кваліфікації державних службовців у Франції, то автори виокремлюють такі: «1) заходи вдосконалення, що мають на меті збереження або вдосконалення професійних якостей, забезпечення пристосованості службовців до змін техніки й адміністративних структур, культурних, економічних та соціальних змін і перетворень, які з них витікають; 2) заходи підготовки до конкурсів, що організуються для державних службовців, які вже обіймають посаду, до професійних іспитів та конкурсів, метою яких є зміна чину чи корпусу; 3) відпустки для підготовки» [6, с. 83].

Таким чином, процес підготовки державних службовців у Франції зараховують до систем закритого виду. Вона має свої негативні та позитивні моменти. До плюсів можна зарахувати, зокрема, абсолютне усвідомлення завдань державної служби, фаховий кадровий потенціал, цілісність і дієвість. Однак існують і вади: невисокий ступінь мобільності подібної системи, пристосування до передових змін. Ми вважаємо, що дослідження французької системи освітньо-фахової підготовки управлінського персоналу демонструє, що прогресивні кадрові технології Україна може перейняти, враховуючи національний характер, у тому числі, зберігаючи національну ідентичність країни. Зокрема, стосовно національних ознак ми вважаємо, що позитивне значення мали б пристосування до українського сьогодення практики формування децентралізованої системи освітньо-фахової підготовки державних службовців та високоякісний менеджмент людського потенціалу. А ось притаманну французькій системі підготовки державних службовців концепцію до зменшення ступеня комунікабельності й основних соціальних напрямів варто скоротити.

Ще один приклад, що підтверджує принцип щодо неможливості беззастережного впровадження певних зразків держслужби в нашій державі, – це система підготовки державних службовців у Польщі, адже в цій країні «характерним є створення державно-освітніх програм для державних службовців вищих і нижчих категорій, тобто певна диференціація та спеціалізація. Зокрема, певна програма щодо політичних посад» [2, с. 61]. Однак наці-

ональні виконавці реформ ставлять собі за мету якнайбільше виведення за рамки організації державних службовців політичних посад. Натомість здається, що деякі концепції подібного зразка підготовки державних службовців будуть вдалим в кадровій технології України. Зокрема, з огляду на існування трьох категорій державних службовців (А, Б та В), доречною стане рекомендація стосовно збільшення складності механізму проходження підготовки та підвищення кваліфікації згідно з підвищенням категорії, де перебуває державний службовець. Таку рекомендацію можна аргументувати вищим ступенем відповідальності за ухвалення управлінських рішень державними службовцями вищих категорій.

З огляду на зауважене модернізація державної служби має бути сукупністю зрозумілих випробуваних, цілісних та поступових діянь, що передбачають: розбірливе додержання окреслених концептуальних і стратегічних принципів модернізації; на рівні законодавства фіксування й гарантування впровадження головних засад; моніторинг нормативно-правових актів, щоб встановити й ліквідувати колізії; формування з опорою на національний та іноземний досвід найпродуктивнішого зразка модернізації державної служби; напрацювання зрозумілої, уніфікованої системи інститутів державної служби; більш поступове встановлення обсягів та рамок кваліфікації державних службовців; формування дієвих, а не декларативних процедур прозорості і відкритості державної служби; напрацювання обґрунтованої та здійснюваної стратегії та концепції модернізації системи.

Висновки. Таким чином, відповідно до Угоди про партнерство та співпрацю між Україною і європейськими співтовариствами та їхніми країнами членами від 14 червня 1994 року, було покладено початок процесу пристосування національних законів до стандартів Європейського Союзу. Щодо зазначеного питання було ухвалено низку нормативно-правових актів як у вигляді міжнародних угод, так і внутрішньодержавного законодавства. Наступна модернізація державної служби мала на меті перетворення поняття й культури держслужби, методологічним інструментом модернізації стала ідея держави, націленої на споживача послуг. Через це зростання продуктивності державної служби має на меті перехід до її орієнтованості на клієнтів, іншими словами, до такої системи, що націлена не на управління суспільним зростанням із позиції патерналізму, а на взаємодію з громадськістю

на засадах установ із надання послуг. Різного роду моделі модернізації державної служби в обставинах глобалізації не визначають механічного дублювання практики модернізації держав Європи в Україні. В цьому випадку важливе значення мають внутрішні ресурси державної служби, що модернізується. Попри існування різного роду варіантів модернізації державної служби, однаковим для них є залучення до процесів модернізації державної служби, на котрі мають вплив національні цінності, корисні інструкції, менталітет, а з іншого боку, вони – перешкода для прогресу. Успішному втіленню механізмів модернізації державної служби слугуватиме гарантування соціального спрямування в роботі установ державної служби, що в автоматичному режимі визначає зростання гуманізації належного законодавства.

Встановлено можливість зростання фахового, освітньо-підготовчого й мотиваційного напрямів організації кадрової політики в галузі державної служби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. С. 53–55.
2. Грайнер Є.В. Реформування державної служби в Україні: питання вибору дієвої моделі. *Новітні стратегії реформування державної служби* : матеріали круглого столу, 5 грудня 2014 р. Київ : Ліра-К. С. 60–63.
3. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : ІнЮре, 1999. 270 с.
4. Про державну службу : Закон України № 3723 від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
5. Конституція України. *ВВР України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Корнута Л.М. Європейський досвід підготовки державних службовців для України: концепції та форми. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/2. С. 81–86.
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 19.10.1973 р. № 995-043. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
8. Питання центру сприяння інституційному розвитку державної служби : Постанова Кабінету Міністрів від 4 червня 2008 р. № 528. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF>
9. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
10. Сіцінський А.С. Державна служба і державна бюрократія. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/674.pdf>.