

**Чистоколяний Я. В.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права та державного управління  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## СУЧАСНІ ПАРАДИГМИ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

### CURRENT PARAGAGES OF THE INFLUENCE OF CIVIL SOCIETY ON THE REFORM OF THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE

Статтю присвячено проблемам впливу громадянського суспільства на реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, проаналізовано особливості впливу громадськості на формування вищого корпусу державної служби в Україні.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, громадськість, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, реформа публічної служби.

Статья посвящена проблемам влияния гражданского общества на реформирование государственной службы и службы в органах местного самоуправления в Украине. В частности, анализируются особенности влияния общественности на формирование высшего корпуса государственной службы в Украине.

**Ключевые слова:** гражданское общество, общественность, государственная служба, служба в органах местного самоуправления, реформа публичной службы.

The article is devoted to the problems of the theory and practice of the influence of civil society on the reform of the civil service and service in local self-government bodies in Ukraine. Its institutes for reforming the public service in Ukraine. In particular, the peculiarities of public influence on the formation of a higher civil service corps in Ukraine are analyzed.

**Key words:** civil society, public, public council, civil service, service in local selfgovernment bodies, reform of public service.

Аналізуючи розвиток державотворення в Україні, треба звернути увагу на проміжні підсумки започаткованих у 2014–2015 рр. в Україні 62 реформ у сфері публічного управління та публічної служби, судової та правоохоронної системи, місцевого самоврядування й територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації, економіки й інших сферах. Одні з них мають певний успіх, а інші завершилися, так і не розпочавшись. Не вдаючись до детального аналізу всіх реформ, які проводилися в Україні за позначений період, а тим більше до анатомії їх перемог і поразок, відзначимо, що успішними з них виявилися ті, які спиралися на підтримку громадянського суспільства та його інститутів. Саме раціональний симбіоз держави й громадянського суспільства гарантують успіх найсміливіших реформ.

Слушно стверджує сучасний ізраїльський мислитель Ю. Харарі: «Романтична література часто зображує індивідуума як борця проти держави й ринку, але це неправда. Держава та ринок – мати і батько індивідууму, він і існує лише завдяки їм» [1, с. 434]. При цьому індивідуум-громадянин стає паритетним партнером держави лише об'єднавши свої зусилля з іншими громадянами, об'єднавшись у громадськість, інститут громадянського суспільства й, урешті, у громадянське суспільство загалом. Так само взаємодія громадянського суспільства та держав є найбільш ефективною в період реформ, коли держава як ніколи потребує енергії та підтримки громадськості

Однією з таких реформ, на наш погляд, стала реформа державної служби, важливим результатом якої стало прийняття й вступ у дію Закону України

«Про державну службу» від 10 грудня 2015 року [2], розвиток його положень у понад 40 підзаконних нормативно-правових актах. Особливо бажалось підкреслити, що розроблення й реалізація Стратегії реформування публічної служби, Закону про державну службу, запровадження конкурсного відбору на всі посади державної служби, включаючи вакантні посади державних службовців категорії «А», комплектування конкурсних комісій з проведення конкурсів на державну службу, починаючи з Комісії з питань вищого корпусу державної служби, відбувалося за участі представників українських інститутів громадянського суспільства, міжнародних програм, зарубіжних NGO, а також із залученням широкого кола експертів.

Нині можна назвати лише роботу Г. Берченка «Громадянське суспільство в Україні: конституційний аспект» (2014 р.) і докторську монографію О. Лотюк «Конституційні засади розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні» (2016 р.). Окремі проблеми громадянського суспільства та його інститутів розкрито в працях таких вітчизняних учених, як Ю. Барабаш, О. Батанов, Ж. Дзейко, В. Ковальчук, М. Козюбра, А. Колодій, А. Крусян, П. Любченко, В. Нестерович, М. Оніщук, В. Погорілко, В. Речицький, М. Савчин, А. Селіванов, В. Серьогін, О. Скрипнюк, І. Сліденко, О. Совгіря, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Проблематика ж взаємодії громадянського суспільства й держави в проведенні реформи публічної служби залишається малодослідженою у вітчизняній юридичній науці.

**Мета статті** – дослідити питання становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні, а також визначити й систематизувати пріоритетні напрями впливу громадянського суспільства та його інститутів на реформування публічної служби в Україні.

Що ж являє собою сьогодні громадянське суспільство й у чому полягає його місія в реформуванні державної служби в Україні? Який потенціал проведення важливих для України реформ несе в собі громадськість? На наше переконання, сьогодення та майбутнє громадянського суспільства тісно пов'язані з попереднім досвідом генезису самого громадянського суспільства, уявлень і знань про нього, а також відповідної правотворчої та правозастосовної практики. Так, свого часу Л. фон Штейн писав, що суспільство, з одного боку, є надважливою категорією, а з іншого – найменш однозначною категорією. Ця категорія, на думку професора Віденського університету Л. фон Штейна, щонайменше тричі трансформувалася за своєю сутністю, змістом і формою – «спілкування, співіснування, суспільство» [3, с. 62]. При цьому суспільство стає громадянським лише після того, як воно об'єднує вільних і соціально активних громадян, конкурує й взаємодіє з державою водночас.

Громадянське суспільство, на наше переконання, утвердилось як важлива частина конституційного дизайну і трансформується з політико-правової ідеї у феномен громадсько-політичного буття після унормування права на свободу асоціацій, доступ громадян до управління державними справами, а також після позитивного унормування їхнього права обиратись і бути обраними в тому числі й від політичних партій у перших конституціях, деклараціях і білях про права в Європі та Америці в кін. XVIII–XIX ст. Із цього часу в юридичній історіографії традиційно розпочинається відлік утвердження в конституційному праві громадянського суспільства, початки його взаємодії з державою та бізнесом на паритетних засадах. Адже ще Декларація прав людини й громадянина Франції 1789 р., яка зберігає чинність донині, у статті 15 визначила, що суспільство має право вимагати, аби кожен представник публічної влади звітував про свою управлінську діяльність.

Зі становленням класичного інституту державної служби у XX ст. громадянське суспільство бореться за контроль над діяльністю бюрократії. Після Другої світової війни Загальна декларація прав людини 1948 р. закріплює сучасний сенс державної служби через призму права кожного громадянина у своїй країні мати рівний доступ до державної служби. Власне, у повоєнний період з відродженням ідей лібералізму та громадянського суспільства останнє є суб'єктом, що забезпечує контроль за транспарентністю реалізації цього права громадян і делегує соціально активних громадян у корпус державної служби. Саме із цього часу генеза громадянського суспільства та державної служби, на наш погляд, починають відбуватися в тісному зв'язку між собою.

Щодо України, то генезис громадянського суспільства в незалежній Україні, на нашу думку, нара-

ховує сім основних етапів: 1) утвердження перших легітимних, орієнтованих на національно-визвольну боротьбу інститутів громадянського суспільства («Народний Рух України» тощо) та подолання гегемонії КПРС у Декларації про державний суверенітет України (1988–1991 рр.); 2) утвердження в незалежній Україні громадянського суспільства в особі громадських організацій і профспілок і закріплення в Конституції України 1996 р. основ його розвитку та функціонування (1991–1996 рр.); 3) конституційно-правове унормування правового статусу основних інститутів громадянського суспільства в спеціальних законах і створення державою правових механізмів їх залучення до участі в державному управлінні (1996–2004 рр.); 4) зміна ландшафту громадянського суспільства й активізація його інститутів під впливом Помаранчевої революції 2004 р., легітимізація у 2009 р. асоціацій місцевого самоврядування (2004–2010 рр.); 5) посилення регулятивного впливу держави на розвиток громадянського суспільства, формалізація залучення інститутів громадянського суспільства до участі в управлінні державними справами (2010–2013 рр.); 6) активізація громадянського суспільства та ініціювання ним Євромайдану 2013 р. і Революції Гідності 2014 р., посилення волонтерських рухів і реформаторських рухів, спрямованих на євроінтеграцію (2013–2014 рр.); 7) прийняття нової Національної стратегії розвитку громадянського суспільства та мобілізація потенціалу громадянського суспільства на захист територіальної цілісності України, проведення правових реформ (з 2014–2018 рр.) [4, с. 110–111].

Саме останній, сьомий, етап розвитку громадянського суспільства, як уже відзначалося на початку публікації, став сприятливим щодо імплементації в Україну загальноєвропейської тенденції – паритетного партнерства громадянського суспільства й держави у формуванні високопрофесійного, нетерпимого до корупції та непотизму корпусу державних службовців, а надалі посадових осіб місцевого самоврядування.

На наш погляд, головною місією громадянського суспільства та його інститутів на сучасному етапі реформування публічної в Україні служби є таке:

1) активна участь у робочих групах щодо підготовки й унесення змін до Закону України «Про державну службу», підготовки до другого читання у Верховній Раді України Проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489), підзаконних нормативно-правових актах Кабміну та Нацдержслужби, спрямованих на реалізацію реформи публічної служби. Погодилося з В. Нестеровичем, що найбільш повний і завершений результат впливу громадськості на державну політику здійснюється через утілення інтересів громадськості в актах чинного законодавства [6, с. 87]; 2) системний моніторинг реалізації реформи публічної служби, передусім виконання спеціального Закону України «Про державну службу» та прогресу з розглядом Проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

(реєстр. № 2489) у другому читанні, прийняття якого безпідставно переноситься; 3) участь у діяльності й контролі за діяльністю Комісії з питань вищого корпусу державної служби та інших конкурсних комісії державної служби, а перспективі – конкурсних комісії місцевого самоврядування, забезпечення транспарентності діяльності відповідних комісій; 4) посилення антикорупційного моніторингу під час проведення конкурсів на вакантні посади державної служби категорій «А» і «Б», а в перспективі – конкурсів на вакантні посади служби в органах місцевого самоврядування категорій «А» і «Б»; 5) моніторинг якості діяльності вищих навчальних закладів і науково-дослідних установ, які здійснюють підготовку, спеціалізацію, перепідготовку та підвищення спеціалізації публічних службовців, а також забезпечують науково-методичний супровід реформування публічної служби в Україні.

Зокрема, незвичною для держав-учасниць ЄС виглядає практика проведення тестувань претендентів на посади державної служби категорій «А» і «Б» в Нацдержслужбі чи в органах державної влади, де ці державні службовці мають обійняти посади.

У більшості держав-учасниць ЄС ця функція здійснюється спеціалізованими навчальними закладами у сфері публічного управління й адміністрування чи ж незалежними, у тому числі й приватними, сертифікованими в установленому порядку центрами [7, с. 143–144].

Урешті, важливо сформулювати й обґрунтувати нові цілі, сенси й стратегії реформування публічної служби в Україні. Як відомо, Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р [8], завершується менше ніж за півроку. Далеко не всі її завдання сьогодні реалізовано. Зокрема, Україна так і не побачила в установленні терміни новий Закон про службу в органах місцевого самоврядування. Але найголовніше те, що нині в Україні об'єктивно назріла потреба у формуванні за участі громадянського суспільства та його інститутів стратегії побудови європейської публічної служби. Очевидно, що обґрунтування цілей, завдань мети такої стратегії є важливим напрямом діяльності правознавців

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Харари Ю.Н. Sapiens. Краткая история человечества / пер. с англ. Л. Сумм. Москва: Синдбад, 2016. 520 с.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
3. Жичкина С.Е. Концепция «социального вопроса» и современность: монография. Москва: Юрлитинформ, 2013. 208 с.
4. Чистоколяний Я. Періодизація основних етапів становлення та розвитку громадянського суспільства в незалежній Україні. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1 (7). С. 107–111.
5. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2015. 752 с.
7. Чистоколяний Я. Вплив громадянського суспільства на реформування державної служби в Україні. *Державна служба в Україні: шляхи реформування*: матер. Круглого столу за міжнар. участ. (м. Київ, 7 квітня 2017 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 142–144.
8. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 680.