

Івко А. І.,
аспірант юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ АДМІНІСТРУВАННЯ

MODERNIZATION OF THE CIVIL SERVICE OF UKRAINE: EUROPEAN STANDARDS OF ADMINISTRATION

Розглянуто питання внесення змін у принципи й основи державної служби в Україні крізь призму європейських стандартів адміністрування. Досліджено законодавчу базу деяких країн Європейського Союзу та українське законодавство, яке підлягає модернізації. Зроблено висновок, що з метою євроінтеграції Україні необхідно внести докорінні зміни в систему державної служби.

Ключові слова: *державна служба, модернізація, євроінтеграція, стандарти, адміністрування.*

Рассмотрен вопрос внесения изменений в принципы и основы государственной службы в Украине сквозь призму европейских стандартов администрирования. Исследована законодательная база некоторых стран Европейского Союза и украинское законодательство, подлежащее модернизации. Сделан вывод, что с целью евроинтеграции Украине необходимо внести принципиальные изменения в систему государственной службы.

Ключевые слова: *государственная служба, модернизация, евроинтеграция, стандарты, администрирование.*

The issue of introducing changes in the principles and principles of public service in Ukraine through the prism of European standards of administration was considered. The legislative base of some countries of the European Union and Ukrainian legislation, subject to modernization, has been studied. It is concluded that with the aim of European integration, Ukraine needs to make fundamental changes to the system of public service.

Key words: *civil service, modernization, European integration, standards, administration.*

Україна стоїть на порозі докорінної реформації системи державної служби. Актуальність цього питання полягає в тому, що державне управління та державна служба є особливою частиною процесу інтеграції до Європейського Союзу (далі – ЄС). На сьогодні не існує однозначних норм, що визначають модель державного управління країн, які виявили намір стати членами ЄС. Замість таких норм існують певні стандарти, своєрідний набір критеріїв щодо адміністративних процедур і проходження державної служби, яких повинні дотримуватись органи державної влади. Ці критерії складають сутність європейського адміністративного простору, чії принципи мають реалізовуватись кожною державою-членом ЄС та можуть бути основою для модернізації державної служби України.

У процесі дослідження ми вивчили праці таких авторів, як В. Дубицький, Н. Стецюк, М. Кузнецова, Ю. Ковбасюк.

Ґрунтуючись на теоретичних знаннях, маємо на меті дослідити такі аспекти державної служби, як законодавча база, структура та модель служби, керівництво, кадрові питання, оплата праці, престижність цього виду діяльності.

Реалізуючи поставлену мету, прагнемо з'ясувати, які саме зміни необхідно внести в українську законодавчу базу стосовно державної служби, а також яких саме стандартів адміністрування в країні необхідно дотримуватись, щоб наблизитись до євроінтеграції.

Європейський адміністративний простір побудований на таких засадах, як надійність і можливість прогнозування (правова впевненість), відкритість та

прозорість, відповідальність, ефективність і результативність (продуктивність).

Відкритість означає можливість перевірки ззовні, а прозорість дає змогу будь-кому, хто стикається з адміністративними діями, дізнатись, на основі чого вони впроваджуються. Відкритість і прозорість є також необхідними інструментами забезпечення принципу верховенства права, рівноправності перед законом та підзвітності.

Під відповідальністю розуміється те, що орган влади зобов'язаний пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає. Серед механізмів звітності можна назвати судовий розгляд, оскарження до вищого адміністративного органу, розслідування омбудсмена, інспектування, здійснене спеціальною комісією або радою, та перевірку в парламентському комітеті. Відповідальність і нагляд гарантують у державному управлінні дотримання таких цінностей, як ефективність, результативність, продуктивність та передбачуваність.

Ефективність управлінської діяльності як управлінського вміння означає забезпечення найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами. Результативність, що є спорідненим за змістом до ефективності поняттям, полягає в тому, що необхідно забезпечити успішність державного управління в досягненні цілей і розв'язанні суспільних проблем, які визначені урядом або законодавством. Результативність передбачає аналіз існуючої державної політики, а також оцінку того, наскільки добре ця політика втілюється органами державної влади та державними службовцями.

Поняття продуктивності почало застосовуватись, коли держава стала виробником і постачальником певних державних послуг, які в Україні інституціоналізовані на законодавчому рівні як адміністративні.

Незважаючи на те, що питання державного управління перебувають у сфері компетенції національних урядів, законодавство ЄС впливає на національні системи державної служби й національне законодавство про державну службу. Це законодавство ЄС засноване на ст. 39 Договору про ЄС щодо вільного руху робітників і ст. ст. 136–141 Договору про ЄС щодо принципів рівноправності. Такими положеннями, виданими як директиви ЄС, є положення про транскордонні питання, про принципи рівноправності, про умови праці, про робочий час, про трудові угоди, про державні контракти [1, с. 25].

Серед основних характеристик, що притаманні державній службі в європейському адміністративному просторі та визначають сфери модернізації української державної служби, варто назвати такі:

- відокремленість державної служби від політики із чітко окресленими політичними й професійними/адміністративними посадами;
- прийом на роботу та просування державних службовців по службі за діловими й професійними якостями та на засадах конкуренції;
- наявність прозорих можливостей кар'єрного зростання та навчання державних службовців упродовж роботи;
- правові обмеження вільної участі державних службовців у політичній та економічній діяльності;
- установлену законом схему оплати праці, яка визначається індивідуально за об'єктивними й прозорими критеріями;
- умови оплати та інші умови служби, що спрямовані на забезпечення залучення, підготовки, розвитку й перепідготовки кваліфікованих осіб і сприяння їхній якісній роботі;
- управління діяльністю державних службовців, яке забезпечує гарантії якісного виконання ними своїх функцій та однорідність стандартів служби, що виконуються на всіх рівнях державного управління;
- фінансове забезпечення заробітної плати, яке спрямоване на ефективність діяльності, а витрати на заробітну плату можна належним чином контролювати;
- відповідальність державних службовців за свої дії, зобов'язання вживати заходи та приймати відповідні рішення в прозорий і передбачуваний спосіб відповідно до закону без необґрунтованого тиску, а також рішення, що підлягають контролю й судовому розгляду.

Одним із ключових принципів європейського адміністративного простору є розмежування норм публічного та приватного права, принципів і сфер їх застосування.

Законодавство визначає державну службу як інститут держави, який використовує державну владу, розпоряджається державними коштами, надає послуги та створює адміністративний простір для взаємодії держави й суспільства. Законодавство про державну службу має закріплювати базові принципи, такі як конститу-

ційність, професіоналізм державних службовців у всіх гілках влади й на всіх рівнях, обмеження участі державних службовців у політичній діяльності та, відповідно, захист державних службовців від політичного чи будь-якого іншого впливу, відповідальність працівників.

В основу нового Закону України «Про державну службу» покладені положення Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98, Указу Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. № 599/2000, Указу Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. № 140/2006, Указу Президента України «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» від 20 вересня 2007 р. № 900/2007, що спрямовані на вдосконалення управління державною службою, розмежування адміністративних і політичних посад, чітке законодавче врегулювання порядку прийняття на державну службу й діяльності державних службовців, оплати їх праці та інших питань.

Метою нового законодавства у сфері державної служби є вдосконалення правового регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із системними реформами, започаткованими Президентом України. Зокрема, утворено правові передумови для створення політично нейтрального інституту державної служби, підвищення престижності державної служби, урегулювання статусу державного службовця, підвищення якості послуг, які надають державні службовці, введення в дію прозорого механізму прийняття на державну службу, введення в дію ефективного механізму запобігання корупції, створення умов прозорої діяльності органів державної влади, підвищення рівня соціального й матеріального захисту державних службовців [2].

У законі по-новому викладено положення, що визначають сферу його дії, регулюють питання фінансування державної служби та управління державною службою, встановлюють вимоги до політичної неупередженості державного службовця, механізм захисту права доступу до державної служби та прав державного службовця, вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби; регулюють питання, пов'язані з проведенням конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби та призначенням на посади державної служби, правилами внутрішнього службового розпорядку, оцінюванням результатів службової діяльності державного службовця, переведенням державного службовця, зміною істотних умов служби, обчисленням стажу державної служби, веденням особової справи державного службовця; встановлюють соціальні гарантії за звільнення державних службовців, норми щодо передачі справ і майна під час звільнення державних службовців, оформлення припинення державної служби, дисциплінарної та майнової відповідальності державного службовця.

Відповідальність за керівництво державною службою є завданням політичної ваги. Керівництво державною службою має бути спрямоване на забезпечення основних конституційних цінностей щодо рівного підходу, справедливості й рівних можливостей для вступу на державну службу та просування по службі; усе це має здійснюватись за умов верховенства закону та за конкурсними процедурами на основі професійних і ділових якостей. Це сприяє якісному наданню адміністративних послуг, прийняттю передбачуваних рішень, надійному адмініструванню державних справ, а також професійності державної служби.

Серед управлінських цінностей виділяють ефективність, результативність та економічність, які в державній службі пов'язані з розвитком управлінських здібностей чи компетентностей [3].

Таким чином, керівництво державною службою передбачає політичну волю та управлінську відповідальність для забезпечення, по-перше, виконання органами державної влади своїх обов'язків відповідно до принципу верховенства закону й встановлення прийнятних принципів публічного права, а по-друге, здатності органів державного управління ефективно та результативно виконувати завдання державної політики.

Досвід багатьох країн – членів ЄС свідчить про необхідність запровадження такої схеми управління, яка примусила б державних службовців добре працювати, зокрема, шляхом гармонізації управління в усіх органах державної влади. Державну службу варто вважати спільною функцією управління державних органів, причому відбір та управління діяльністю державних службовців мають здійснюватись за єдиними стандартами професійних і ділових якостей та на конкурсній основі. Прийняття таких стандартів і контроль за здійсненням управління персоналом у державних установах є важливим завданням центрального органу з питань державної служби, який покликаний розробляти політику для таких сфер, як набір кадрів, добір, службова кар'єра, оплата праці, присвоєння рангів, підвищення професійної компетентності й переведення державних службовців, здійснення моніторингу управління державною службою та якості персоналу, обліку витрат на персонал шляхом збору й аналізу відповідної професійної інформації стосовно державних службовців [4, с. 294].

Процедури вступу на державну службу в країнах ЄС ґрунтуються на двох принципах: рівному доступі кожного громадянина до державної служби, якщо він/вона відповідає загальним вимогам, встановленим законом, і специфічним правилам, що необхідні для виконання конкретних посадових обов'язків, та відборі найбільш кваліфікованих осіб на конкретні посади державної служби.

Умови оплати праці безпосередньо впливають на якість державної служби з таких причин: по-перше, низький рівень заробітної плати впливає на плинність кадрів та схильність до корупції; по-друге, волонтеризм під час визначення умов оплати праці створює незаконний вплив на об'єктивність діяльності державних службовців.

Основною ознакою системи оплати праці країн ЄС є її прозорість і передбачуваність, що досягається шляхом законодавчого врегулювання системи оплати праці та її чіткої прив'язки до системи класифікації посад.

Таким чином, можна зробити висновок, що узагальнення досвіду розвитку державної служби в країнах ЄС дає змогу визначити основні напрями як процесу подальшої модернізації державної служби, так і адаптації української адміністрації загалом до принципів організації адміністративного простору Європи. Зокрема, цими напрямками є такі:

- пошук оптимального співвідношення політичних і професійних посад в адміністраціях різного рівня;
- зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток функціональних органів;
- децентралізація, здешевлення, скорочення адміністрацій;
- побудова значної частини діяльності державної служби на основі надання спектра управлінських та адміністративних послуг корпусу професійних менеджерів;
- максимально можлива відкритість у прийнятті управлінських рішень, спрямованих на забезпечення потреб громадян, зокрема й на основі застосування «клієнталістської» моделі діяльності державних службовців, в основу якої покладена законодавчо визначена технологія надання адміністративних послуг;
- значне підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів державної служби.

Досвід ЄС свідчить про те, що під час визначення сфери державної служби необхідно враховувати три основні критерії:

- а) вертикальні межі, що розділяють політичні й адміністративні посади («верхня межа») та державних службовців і працівників державного (публічного) сектора («нижня межа»);
- б) горизонтальні межі, що визначають, на які інститути й органи поширюється дія закону про державну службу, а які мають специфічний статус або регулюються трудовим законодавством;
- в) матеріальні межі, що встановлюють, які аспекти державної служби можуть регулюватись (чи вже регулюються) іншими законами (наприклад, питання пенсії, тривалості роботи, свят).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України / за заг. ред. Ю. Ковбасюка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/doc/koment-inter_prezident/wystup_2013_04_25.pdf.
2. Кузнецова М. Передумови модернізації державної служби в Україні / М. Кузнецова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04\(27\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/22.pdf).
3. Стецюк Н. Модернізація державної служби: організаційний аспект управління персоналом / Н. Стецюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-10.pdf>.
4. Дубицький В. Модернізація державної служби України: кадровий аспект / В. Дубицький // Університетські наукові записки. – 2014. – № 1. – С. 294–302.