

Н.М. Колісниченко,  
докторант кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ

## ЄВРОПЕЙСЬКА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА МІЖ ТРАДИЦІЄЮ ТА РЕФОРМУВАННЯМ

*Розглянуто особливості реформування традиційних систем державної служби, шляхи її адаптації до викликів та вимог вступу. Проаналізовано проблеми європеїзації державної служби України через європеїзацію основних принципів державного управління, адаптацію законодавства, переорієнтацію діяльності державних службовців на надання якісних управлінських послуг.*

**Ключові слова:** державна служба, реформування, європеїзація, управлінські послуги.

Система державної служби в Україні виходить на якісно новий рівень і за своїми параметрами наблизатиметься до державної служби багатьох європейських країн. Аналіз різноманітних джерел свідчить, що, хоча і представлено багато порад щодо реформування державної служби, натомість дуже мало аналізу помилок та невдалого досвіду.

Теорія європеїзації державного управління та державної служби, як і виникнення європейського адміністративного простору, привертає сьогодні увагу багатьох учених. Натомість, питання впливу процесів інтеграції на національні системи державного управління та державної служби – незважаючи на різнобічні точки зору на цю проблему – в основному залишаються без відповіді. На сьогодні ніхто не може сказати з упевненістю, де вплив ЄС на національні системи управління починається і де він закінчується.

Дослідження, авторами яких є К. Демке [1], Д. Герген та Б. Келлерман [2], К. Ніл та Д. Лемкул [4], розглядають сучасний стан державної служби XXI ст. та можливі траєкторії її розвитку, аналізують популярні критичні підходи та їх негативні наслідки на розвиток державної служби. Зокрема, К. Демке дає детальний огляд реформ державної служби в Європі та окреслює своєрідні “уроки” для нових членів європейської спільноти [1]. Метою даної роботи було виявити особливості реформування систем європейської державної служби. Реалізація цієї мети зумовила постановку і вирішення таких взаємопов’язаних завдань, які визначаються станом і рівнем розробки

проблеми в науковій літературі: розглянути ключові і актуальні на сьогодні проблеми переваг й недоліків традиційних систем державної служби, раціональності та наслідків її реформування, суб'єктивних та об'єктивних чинників змін цих систем.

У 2000 р. Європейська Комісія визначила реформу врядування як одну зі своїх важливих стратегічних цілей. На сьогодні деякі країни ЄС усе ще жорстко дотримуються традиційних характеристик, у той час як інші – кардинальним чином реформують свої системи державної служби (табл.) [1, с. 185 – 191].

Таблиця 1

<i>Традиційна державна служба</i>	<i>Зміни/розвиток</i>
Безособистісна, формалізована, ієрархічна, бюрократія орієнтована на правила	Елементи бюрократизму залишаються, але відчутна тенденція в напрямку до гнучкості, управління за цілями та науковим менеджментом, індивідуалізація
Структурний принцип: кар'єрна система та невелика мобільність	Гнучкість, мобільність, “відкритість” закритих систем
“Великий” уряд	Фінансова криза та скорочення персоналу, після цього – стабілізація
Розмежування державного та приватного секторів, розмежування політики та управління	Управління, мережі, партнерство державного та приватного секторів, руйнування “кордонів” між політикою та управлінням, між державним та приватним секторами
Акцент на державі-нації	Міжнародний розвиток, європеїзація, держава-нація залишається основним актором
Формалізовані прописані процедури	Розвиток інформаційно-комунікативних технологій, електронної пошти, Інтернет-комунікацій
Приваблива державна служба, безпроблемний найм на службу, негативний імідж	Демографічні зміни, проблеми найму в різних секторах, негативний імідж
Уніфікована державна служба	Реконструкція державної служби: децентралізація, екстерналізація (вихід) “назовні”, агенціфікація
Централізоване управління людськими ресурсами (наприклад, уніфікована система винагород)	Індивідуалізація та управління за діяльністю
Принцип ієрархії	Ієрархія поєднана з більшою відповідальністю управлінців
Реалізація державної влади через державних службовців	Реалізація державної влади через різних працівників
Спеціальний статус державних службовців	Вирівнювання умов праці між державним та приватним секторами
Управління суспільством	Надання послуг суспільству

Концепція державної служби завжди вибудовувалася на традиційній національно-державницькій філософії. Сьогодні концепції суверенності, національності та громадянства кардинальним чином змінюються. Державна влада реалізується новими структурами управління (наприклад, ЄС) і багаточисленними акторами. Змінюється також контекст реформування державної служби. За Д. Гергеном та Б. Келерман цей контекст такий [2, с. 16]:

- повернення до питань безпеки;
- зростання глобалізації;
- розповсюдження інформаційної революції;
- зростання нерівності;
- зміна культури лідерства;
- падіння стін між державним, приватним та неприбутковим секторами.

На жаль, не всі реформи традиційної державної служби призвели до вдосконалення та покращання іміджу управління.

Реформи у сфері державної служби спрямовані на гнучкість, інновації, удосконалення діяльності та відповідальності й підзвітності. Натомість визнається, що ці поняття не наповнені конкретним змістом. Ніхто не заперечує устремління до більш ефективної вмотивованої та інноваційної діяльності. Та чи досягають останні спроби в реформуванні цих цілей? Чи дійсно результати цих реформ є кращими?

У дослідженні ОЕСР [5] зазначено: уряди акцентують свою увагу на питаннях ефективності, а управління людськими ресурсами залишається на другому плані серед реформ державного управління. Навіть більше того, спостерігається тенденція повернення до “наукового управління” з його жорсткими формальними системами чіткої специфікації та вимірювання.

На думку К. Демке [1, с. 188], криза державного сектора затягнеться ще на десятиліття, натомість Європа вступає в більш конструктивний період консолідації та “витончених” реформ. Важливого значення для сучасного управління набуло те, що прийшло визнання того, що не все нове є

“ефективною теорією”.

Сьогодні державна служба вже не статична. Вона постійно змінюється й адаптується до таких викликів та класичних випробувань:

- вплив демографічного фактора;
- вплив ЄС на національні системи державної служби;
- важливість інформаційно-комунікаційних технологій в державному секторі;
- зміни системи цінностей;
- необхідність децентралізації функцій;
- необхідність ширшої міжнародної, функціональної, територіальної та секторальної мобільності;
- необхідність надання жінкам вищої посади;
- необхідність більшої відкритості, прозорості, розширення прав громадян;
- використання ресурсів;
- боротьба за ефективну політику демократичного суспільства.

Разом з тим майбутні реформи не повинні руйнувати основних цінностей державних службовців (наприклад, нейтральності та репрезентативності).

У будь-якій країні управління державною службою передбачає велику відповідальність. Але роль і місце центрального органа по управлінню державною службою в різних країнах різна. В європейському масштабі якої-небудь загальної структури організації служб, відповідальних за управління держслужбою немає. Натомість, за винятком Швеції (агентства), центральна організація складається з управлінь або головних управлінь міністерства центрального державного управління. Згідно з організацією органа, управління державною службою країни можуть бути розділені на чотири групи:

- компетенція міністерства фінансів (Данія, Португалія, Фінляндія, Ірландія);

- додаткова функція служби прем'єр-міністра (Франція, Італія, Об'єднане Королівство), навіть якщо є посада міністра, відповідального за держслужбу на політичному рівні (Франція);

- компетенція міністерства внутрішніх справ (Німеччина, Нідерланди, Греція);

- окремі міністерства (Іспанія, Люксембург, Бельгія, Австрія).

Більшість урядів країн ЄС започатковують заходи з реформування, метою яких є вдосконалення надання послуг. Такі заходи означають, що якість державного сектора все більше і більше залежить від швидкості модернізації. Але що таке модернізація? Чи вдосконалює вона якість державної служби?

За останні декілька років досвід країн, які здійснюють реформи в системі державної служби, показує, що ці реформи, як правило, мали “гуманістичний зміст”, а не організаційний. Визнано, що, незважаючи на те, що практичні результати в модернізаційних траєкторіях країн мали певний позитивний ефект – вони не стали достатньою умовою для покращання управління; вони базувалися швидше на риториці, ніж на практиці [5], “що не враховувалося в теорії і практиці – це інвестування в людей...” [3].

Державна служба України протягом останніх років значно просунулася на шляху до євростандартів. Це, зокрема, засвідчила проведена за підтримки Міжнародного банку реконструкції та розвитку і Міністерства у справах міжнародного розвитку Великобританії оцінка системи державної служби в Україні за базовими показниками SIGMA/OECD, що використовується для щорічного моніторингу державної служби країн – кандидатів на членство в ЄС.

Відомо, що дотримання всіх вимог процедури вступу до ЄС вимагає довготривалих переговорів і узгоджень позицій. Проходячи кожен етап процедури вступу, країна-претендент має продемонструвати спроможність взяти на себе зобов'язання щодо європеїзації сфери державної служби в тому числі. Для дотримання таких стандартів національні системи здійснюють кроки за багатьма напрямками: національне законодавство вдосконалюється і

приводиться у відповідність до загально визнаних принципів і норм міжнародного права, розвивається міжнародне співробітництво, поліпшуються форми і методи функціонування державної служби.

Таким чином, в Україні було проведено оцінку державного управління за шістьма базовими показниками SIGMA/OECD, які застосовуються в країнах – членах і країнах – кандидатах Європейського Союзу.

До переліку сфер оцінювання входили державна служба, зовнішній аудит, фінансовий контроль, управління витратами Державного бюджету, система планування та координації політики і система управління державними закупівлями. У більшості із зазначених шести напрямів, як вказано в основних рекомендаціях “Оцінки”, основними проблемними питаннями залишаються питання стабільності і професіоналізму та політичної неупередженості. Потрібно провести значну роботу за цими напрямами для створення в Україні державної служби, заснованої на європейських цінностях та принципах. Тобто, мова йде про європеїзацію державної служби. Термін “європеїзація” має значення, яке відрізняється від “виникнення європейського адміністративного простору”. Європеїзація стосується процесу зростаючого впливу, у той час як виникнення європейського адміністративного простору – процесу сходження/конвергенції. Крім того, необхідно розрізняти процеси впливу ЄС на національні системи управління, національне законодавство з державної служби, національну кадрову політику [1, с. 38].

Необхідно розрізняти:

- Європеїзацію національних адміністрацій через реалізацію та виконання права ЄС;
- Європеїзацію національних державних службовців через процеси переговорів, прийняття рішень та їх реалізації на рівні ЄС та на національному рівнях;
- Європеїзацію національних адміністрацій та державної служби через адміністративну співпрацю;

– Європеїзацію національного законодавства про державну службу та кадрової політики через CASE право Європейського Суду та через формування мереж.

У цьому контексті необхідно розмежовувати:

– європеїзацію основних принципів, засад державного управління (демократія, громадянство, ефективність та продуктивність, верховенство права, ринкова економіка);

– європеїзацію національних систем державної служби (через вузького трактування принципу вільного пересування працівників та обмежень щодо зайнятості в державному секторі);

– європеїзацію через реалізацію та виконання вторинного права;

– європеїзацію через вплив правил конкуренції та приватизації традиційно державних послуг та державних підприємств (поштових послуг, послуг залізниць тощо).

Національні системи державної служби зазнають усе більшого впливу від європейської інтеграції, а національне адміністративне право – від CASE права Європейського Суду (табл. 2). Крім того, правова та адміністративна системи країн-членів повинні бути адаптовані до виконання вимог щодо реалізації права ЄС.

Тиск з боку ЄС включає різні “механізми європеїзації” і моделі урядування [4].

Таблиця 2

Сфери прямого та непрямого впливу процесу інтеграції ЄС на національні системи державної служби та кадрову політику.

<i>Процеси та регулювання ЄС</i>	<i>Вплив на державну службу та кадрову політику</i>
Процес прийняття рішень у Брюсселі	– Вплив на кадрові ресурси (відрядження до Брюсселя, час засідань, національні чиновники в ЄС); – необхідність удосконалення навичок (ведення переговорів, мовних навичок); – необхідність знань з питань ЄС (право ЄС, інституції ЄС, правила і процедури).

<p>Реалізація права ЄС на національному, регіональному та місцевому рівнях</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Національні чиновники повинні повідомляти Брюссель про заходи реалізації;</li> <li>– державні службовці повинні розробляти плани та програми відповідно до права ЄС;</li> <li>– необхідність точної реалізації та виконання права ЄС (вимірювання, контроль, захист тощо);</li> <li>– країни-члени повинні створити регуляторні органи (телекомунікації), відповідний адміністративний устрій (середовище), агенції (сільського господарства) тощо.</li> </ul>
<p>Принципи вільного пересування</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Відкритість державної служби для громадян країн ЄС;</li> <li>– необхідність взаємного визнання дипломів;</li> <li>– необхідність координації пенсійних систем;</li> <li>– необхідність визнання старшинства та професійного досвіду;</li> <li>– спільна інформація щодо робочих місць через тісні контакти.</li> </ul>
<p>Принципи рівності (рівноправ'я)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Рівність жінок та чоловіків;</li> <li>– рівна плата;</li> <li>– вплив на дискримінаційні процедури найму (наприклад, жінки та служба в армії);</li> <li>– вплив на національні пенсійні системи (випадки різного пенсійного віку);</li> <li>– вплив на просування по службі працівників-сумісників;</li> <li>– вплив на доступ до певних державних посад (перевага надається жінкам)</li> </ul>
<p>Інше законодавство (безпека праці, захист здоров'я, робочий час, дискримінація за віком тощо)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Відсутня дискримінація за віком;</li> <li>– вимоги робочого часу (наприклад, для лікарів);</li> <li>– директиви на укладення угод/контрактів на обмежений термін.</li> </ul>
<p>Непрямий вплив “доброї практики” та неформальна співпраця в сфері управління людськими ресурсами</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Управління якістю в державному секторі;</li> <li>– краще регулювання;</li> <li>– електронний уряд;</li> <li>– мобільність чиновників;</li> <li>– європейська система підготовки управлінців;</li> <li>– демографічні зміни та привабливість зайнятості в державному секторі;</li> <li>– плата за результатами діяльності;</li> <li>– соціальний діалог;</li> <li>– пенсійна система для державних службовців;</li> <li>– етика та регулювання дисципліни.</li> </ul>

Таким чином, європейський підхід до функціонування державної служби не тільки провокував внутрішні зміни, скільки висував конкретні інституційні вимоги, яким повинні відповідати члени, модифікував



“внутрішні структури і можливості” і, відповідно, розподіл влади і ресурсів між внутрішніми акторами. Основною характеристикою цих змін була європеїзація, що спрямовувала процес перетворень у напрямку стандартів і вимог Європейського Союзу.

#### Список використаних джерел

1. *Demmke Ch.* European Civil Services Between Tradition and reform. – European Institute of Public Administration. – Maastricht, the Netherlands. – 2004. – 202 p.
2. *Gergen D. and Kellerman B.* Public Leaders: Riding as Tiger, in Donahue/ Nye, For the People. – P. 16.
3. HRM in the Public Sector: A Neglected Subject. – OECD-PUMA. – Paris. № 3. – 2002. – October.
4. *Knill C., Lehmkuhl D.* How Europe matters. Different mechanisms of Europeanisation // European Integration online Papers. – 1999. – № 7. URL. – <http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/texte/1999-007.htm>
5. Public Sector Modernization: A New Agenda. – OECD-PUMA. – Paris. № 1. – 2002. – October.

#### ***Kolisnichenko N.M. European Civil Service between Tradition and Reform.***

The peculiarities of traditional civil service systems reforming, ways of its adaptation to challenges and accession requirements are studied. The problems of Europeanization of the civil service of Ukraine by means of Europeanization of main public administration principles, legislation adaptation, re-orientation of civil servants activity towards qualitative administrative services provision are analyzed.

**Key words:** state service, reforming, europiozation, administrative services.

#### ***Колісниченко Н.М. Европейская государственная служба между традицией и реформированием.***

Рассмотрены особенности реформирования традиционных систем государственной службы, пути ее адаптации к вызовам и условиям вступления. Проанализировано проблемы европеизации государственной службы Украины путем европеизации основных принципов государственного управления, адаптацию законодательства, переориентацию деятельности государственных служащих на оказание качественных управленческих услуг.

**Ключевые слова:** государственная служба, реформирование, европеизация, управленческие услуги.