

УДК 351.9

Є. В. Грайнер,  
аспірант кафедри державної служби  
та кадрової політики НАДУ,  
м. Київ

## ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

*У статті розглядаються та аналізуються проблемні питання реформування державної служби в контексті інтеграційних процесів України до Європейського Союзу. Досліджуються конституційно-правові засади функціонування державної служби, важливості її як інституту державного управління та значення для суспільства. Розглядаються організаційно-правові заходи українського політикуму щодо реформування інституту державної служби, згідно вимог ЄС. Обґрунтовується необхідність теоретичного аналізу зарубіжного досвіду реформування державної служби з метою пошуку оптимальних методів вирішення сучасних проблем державно-управлінського характеру.*

**Ключові слова:** державна служба; державне управління; реформування державної служби; Європейська інтеграція; модель державної служби.

**Постановка проблеми.** Як вказується у Звіті ООН «Загальна оцінка країни. Україна», з часу проголошення незалежності в 1991 р. Україна була змушена розпочати будівництво основних інституцій демократичної держави практично з нуля. У Звіті зазначається, що протягом останнього десятиліття Україна повинна була виконувати нагальні завдання, пов'язані із забезпеченням умов для сталого людського розвитку та постійного руху в напрямі до демократії, що потребувало розвитку культури прав людини та формування сильного громадянського суспільства [1]. Серед важливих завдань побудови нових інститутів було й залишається державне управління, його переорієнтація на «клієнтську модель», коли споживачі державних послуг – громадяни, громадські організації та інші суб'єкти, задоволення потреб яких визнаються пріоритетними цілями функціонування державного управління.

Одним із важливих інститутів державного управління є державна служба, яка спрямована на реалізацію державної волі, є учасником прямого каналом

зв'язку «держава-суспільство». Враховуючи сучасні інтеграційні процеси України до Європейського Союзу перед її інститутами постають непрості завдання щодо реформування та покращення, відповідно до стандартів ЄС. Не останню роль у цьому процесі побудови системи якісного врядування і відіграє державна служба.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Даній тематиці присвячено роботи таких науковців, як: Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Дементов, Д. Іманбердієв, В. Захарченко, Ю. Колобов, В. Малиновський, Г. Мамчур, О. Оболенський, П. Павленчик, Т. Пахомова, О.Петришин, Л. Прокопенко, С. Серьогін, А. Федець, Є. Черноног та ін.

Однак, незважаючи на увагу науковців до означеного кола питань, чимало важливих проблем залишається поза увагою дослідників.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Метою статті є аналіз процесів реформування інституту державної служби в Україні з урахуванням вимог і стандартів ЄС в контексті системних управлінських дій щодо формування української моделі державної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Як складова частина державного управління, державна служба спрямована на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти [2, с. 8].

Державна служба в Україні визнається одним з важливих інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань і функцій сучасної держави. Державна служба є основою сучасного державного будівництва, здійснює свій вплив на всі найважливіші конституційно-правові формування.

Загально визначеного поняття явища «державна служба» в науковій літературі не існує, а у багатьох державах використовується схожий термін

«public service», який можна інтерпретувати і як «державна», і як «публічна» служба. Однак, визначення поняття «державна служба» закріплене в чинному Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [3] у ст. 1 якого зазначено, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження.

У процесі свого розвитку, суспільства, які з часом усе більше набували ознак громадянських суспільств, тісніше співпрацювали із державними інститутами з метою ефективного забезпечення діяльності. Вказані інтеграційні процеси відображають потребу населення в самоорганізації, саморегулюванні суспільних зв'язків та відносин. Однак, такий зв'язок держави, а, отже, і державної служби з інститутами громадянського суспільства не є прямим, натомість має опосередкований характер. Держава як «над регулятор» створює необхідні умови та нормативно-правову платформу для функціонування інститутів громадянського суспільства, одночасно державна служба, як функціональний елемент державного управління державну службу здійснюється контроль виконання законодавства всіма інститутами такого суспільства. Процес інтеграції має й ще одну складову – соціальний контроль, тобто інститути громадянського суспільства покликані виконувати функцію соціального контролю за діяльністю держави і його органів щодо належного виконання взятих на себе зобов'язань, у тому числі й в першу чергу – передбачених чинним законодавством. Така взаємодія держави й суспільних інститутів забезпечує демократичний характер побудови і функціонування суспільного організму.

На первинному рівні така взаємодія фактично відображена у зв'язці «державний службовець – громадянин». Європейський Союз (далі – ЄС) розглядає розвиток відносин між державними службовцями та громадянами як міцну основу для поліпшення процесів вироблення державної політики та

якісного врядування. Залучення громадян до процесів вироблення державних рішень дає змогу органам влади знайти нові шляхи вирішення проблем, джерела ідей про напрями політики та отримати нову інформацію і ресурси для прийняття рішень з орієнтування саме задоволення потреб саме громадян, як основного споживачів таких рішень. Вказана взаємодія підтвердить можливість громадян особисто впливати на процеси прийняття рішень державними органами, таким чином забезпечити належний рівень управління, якість демократії та можливості громадянського суспільства.

У країнах із розвинутими демократичними системами зміцнення зв'язків державної служби із громадянами дає змогу [4]:

- підвищувати якість демократії, надаючи можливості органам влади використати додаткові джерела інформації, перспективи та потенційні рішення для того, щоб вирішувати нагальні потреби державної політики за умов підвищення складності умов, взаємної пов'язаності напрямів державної політики і в умовах обмеженого часу;
- забезпечувати потреби інформаційного суспільства, підготуватися до прискореного та ширшого спілкування із громадянами та забезпечення свідомого управління;
- інтегрувати інформацію та пропозиції, які надходять від громадян, до процесу вироблення державних рішень для виправдання очікувань громадян на те, що їх голос буде почуто, а їх думки - взято до уваги;
- реагувати на потреби щодо вищого ступеня прозорості та відповідальності органів влади – одночасно із посиленням уваги з боку суспільства та засобів масової інформації до діяльності органів влади, підвищуються та систематизуються стандарти суспільного життя;
- посилювати довіру до органів влади з боку суспільства, відвернути поступову «ерозію» довіри до головних державних інституцій.

Одночасно варто пам'ятати, що взаємодія держави та суспільства, а відтак державного службовця та громадянина не стосується лише моменту

прийняття рішення, його обговорення чи контролю. Досить поширеними є проблеми саме якісного виконання прийнятих рішень, через їх незрозумілу природу чи викривлену мету прийняття. Таким чином, відносини між державними службовцями та громадянами стосуються широкого спектра взаємодії на кожному етапі прийняття рішень, починаючи з моменту розробки до їх виконання та оцінки.

Гармонічні відносини між державними службовцями та громадянами значною мірою залежать саме від виконавської діяльності державних службовців. Громадяни оцінюючи роботу у кожному конкретному випадку – конкретного службовця формують думку про загальний апарат держави та державну службу як таку. У взаємовідносинах із громадянами орган влади представлений не анонімними структурами, але й людьми, які несуть окрім громадянської та моральної відповідальності ще й юридичну [5, с. 52].

Сьогодні, після подій соціально-політичного характеру, які відбулись нещодавно в Україні, рух до Європейської інтеграції є завданням та викликом не тільки для держави та її механізму, а й для суспільства. Видається очевидним, що в даному контексті постановка стратегічно правильних задач як для України в цілому, так й для ефективного функціонування державної служби є відданість принципам, задекларованим сторонами при підписанні Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [6].

Відтак, стаття 3 вищезгаданої Угоди передбачає: Сторони визнають, що принципи вільної ринкової економіки становлять основу для їхніх відносин. Верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами.

Серед основоположних принципів взаємодії України та ЄС виділяють зокрема й належне врядування, що так чи інакше стосується ефективного функціонування державного управління, а з ним й державної служби. Важливим аспектом політичного діалогу між сторонами, згідно з п. е) ч. 2 ст. 4

Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, є досягнення цілей такого діалогу, зокрема й у питаннях доброго врядування.

Про важливість державної служби з метою належного функціонування Української держави та забезпечення прав та свобод її громадян вказує й національне законодавство.

Зокрема, основоположний закон – Конституція України закріплює в ч. 2 ст. 38 положення про те, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. А п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України передбачає положення про те, що виключність регулювання саме законами питань організації і діяльності органів виконавчої влади та основ державної служби. Ці дві статті в Основному Законі, де прямо згадується державна служба.

Однак більшість положень Конституції України опосередковано стосуються такого інституту як державна служба. Отже, важливими для функціонування державної служби є, зокрема, конституційні положення, відповідно до яких визначаються права людини (розд. II Конституції). Діяльність державних органів має бути спрямована на дотримання та захист конституційних прав і свобод громадян. Саме державні службовці мають забезпечувати виконання таких конституційних положень, як право на рівність перед законом і не допущення дискримінації (ст. 24), право не бути позбавленим громадянства або бути вигнаним (ст. 25), право на життя (ст. 27), захист гідності і заборона катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (ст. 28), свобода від свавільного арешту чи затримання (ст. 29), право на звернення до органів державної влади (ст. 40), право на житло (ст. 47), шлюб (ст. 51), права дітей (ст. 52), право на непідкорення явно злочинним наказам (ст. 60), норма проти ризику двічі нести кримінальну відповідальність за один злочин (ст. 71), презумпція невинуватості (ст. 62), право на захист у кримінальній справі та право засудженого користуватися всіма правами людини та громадянина, за винятком обмежень, які спеціально встановлені вироками суду (ст. 63) [7, с. 147].

Відтак саме основоположний нормативно правовий акт України визначає та передбачає необхідність забезпечення створення та ефективної діяльності інституту державної служби в Україні.

Важливо звернути увагу на концептуальні документи, що визначали рух щодо реформації державної служби на шляху до впровадження стандартів та принципів доброго врядування ЄС.

Так, ще Указом Президента України [8] від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 було затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні, яка на сьогоднішній день є чинною, незважаючи на те, що розрахована на 2000 – 2004 роки. В ній чітко вказано про необхідність реформування та покращення державного управління з метою досягнення цілей європейської інтеграції України. Реформування державної служби передбачає: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. Стратегія передбачала проведення групи заходів, зокрема: удосконалення класифікації посад державних службовців; оптимізація управління державною службою; забезпечення конкурсності, об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі; удосконалення адміністративної культури державних службовців, посилення суспільної довіри до них; посилення мотивації та стимулювання праці, заохочення державних службовців та їх соціальної захищеності; посилення відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків та неналежну роботу щодо запобігання проявам корупції; професійне навчання державних службовців та кадрового резерву; наукове забезпечення реформування державної служби.

На час прийняття даної стратегії вона передбачала досить прогресивні ідеї, які визначали стратегічні та системні зміни з метою створення моделі державної служби в Україні. Однак, оцінюючи та аналізуючи сучасний стан реформування інституту державної служби, більшість цих ідеї так і залишились нереалізованими.

У 2004 р. Указом Президента України від 5 березня № 278/2004 [9] схвалюється Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, в якій вже концептуально закріплено рух України до європейської інтеграції.

Зокрема, вказується на те, що державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. З огляду на стратегічне завдання України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн-членів ЄС набуває особливо актуального значення.

Концепція наголошувала, що адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватись за такими пріоритетними напрямками:

- вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців;
- встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою;
- професіоналізація державної служби.

Таким чином визначаючи концептуальні проблеми функціонування та реформування інституту державної служби в Україні та побудову української моделі державно служби.

Важливим досягненням на шляху до реального впровадження заходів щодо покращення діяльності інституту державної служби є прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 18



березня 2015 р. № 227-р [10], якою окрім самої Стратегії було передбачено конкретний план заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Стратегія визначає проблеми, які потребують розв'язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та містить комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Основними напрямками реалізації Стратегії є:

– гарантування політичної нейтральності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом розмежування політичних та адміністративних посад;

– забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, усунення корупційного механізму шляхом проведення виключно відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад;

– формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

– підвищення ефективності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері державного та регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри;

– встановлення прозорої моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції державного органу та органу місцевого самоврядування;

– гармонізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування міжнародним стандартам та нормам ЄС;

– організаційно-методичне забезпечення проведення комплексного функціонального обстеження системи центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою розвитку інституційної спроможності державного апарату;

– забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності державних органів та органів місцевого самоврядування шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Аналізуючи положення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, варто відзначити, що частина положень не є принципово новими, а більшість можливих варіантів розвитку проблем та й самі проблемні питання організації ефективної діяльності державної служби не змінюються на протязі досить значного часу, про що свідчать положення Стратегії реформування системи державної служби в Україні 2000 року. Видається логічним, що означені проблеми криються в особливостях національного державотворення, проблемах системного підходу до їх вирішення та не чітко розкритих стратегічних питаннях побудови української моделі державної служби.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Реформування та якісне державне управління, а разом із ним й державна служба так чи інакше знаходяться в площині політичного простору конкретної країни, особливо в умовах демократичних змін в країнах, що розвиваються. Відтак, зусилля щодо ефективного впровадження сучасних тенденцій реформування державної служби залежать від політичної волі присутньої політичної еліти та її здатності до реагування на зміни суспільних настроїв з метою забезпечення стабільного та поступового розвитку. Підписання Угоди про асоціацію є важливим стимулом не тільки для сучасних політичних сил, а й до наукового співтовариства у справі реформування інституту державної служби в Україні, з метою забезпечення принципу належного врядування.

**Список використаних джерел**

1. Загальна оцінка країни. Україна. Представництво ООН в Україні. – 2004. – С. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.un.org.ua/files/ССА\\_2004\\_ua.pdf](http://www.un.org.ua/files/ССА_2004_ua.pdf).
2. Венедиктов В. С. Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, О. М. Ключев та ін. – Х. : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 309 с.
3. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ (із змінами та доповненнями) // Відом. Верхов. Ради України. – 1993 р. – № 52. – Ст. 490.
4. Організація економічного співробітництва та розвитку. Політичні рекомендації. – Лип. – 2001. – № 10. – С. 15–28.
5. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
6. Угода про асоціацію між Україною та ЄС, укладена 27 червня і ратифікована 16 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344).
7. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 432 с.
8. Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>.
9. Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 р. № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 18 березня 2015 р. № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
11. Михненко А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А. Михненко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Командор. – 2005. – № 1. – С. 9–13.

***Grayner O. V. Problems of reform of the public service in Ukraine in the current trends of European integration.***

The article examines and analyzes the problematic issue of public service reform in the context of the integration of Ukraine into the European Union. We study the constitutional and legal principles functioning of public service, its importance as an institution of governance and value to society. Consider organizational and legal measures to reform the Ukrainian politicians of the public service, according to EU requirements. The necessity of theoretical analysis of foreign experience of civil service reform in order to find optimal methods for solving modern problems of state-administrative nature.

**Key words:** public service; public management; public service reform; European integration; model of public service.

***Грайнер Е. В. Анализ отдельных проблем формирования украинской модели государственной службы с учетом опыта зарубежных стран.***

В статье рассматриваются и анализируются проблемные вопросы реформирования государственной службы в контексте интеграционных процессов Украины в Европейский Союз. Исследуются конституционно-правовые основы функционирования государственной службы, важности ее как института государственного управления и значение для общества. Рассматриваются организационно-правовые меры украинского политикума по реформированию института государственной службы, в соответствии с требованиями ЕС.

Обосновывается необходимость теоретического анализа зарубежного опыта реформирования государственной службы с целью поиска оптимальных методов решения современных проблем государственно-управленческого характера.

**Ключевые слова:** государственная служба; государственное управление; реформирования государственной службы; Европейская интеграция; модель государственной службы.