

ч. / За наук.ред.проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева / С. А. Бронікова. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2008. – Ч. 1.

4. Бронікова С. А. Освітні методики соціокомунікативної практики державного управління / С. А. Бронікова // Державне управління: теорія та практика. – Вип. 1 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Bronykova.pdf>.

5. Верех С. М. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення / С. М. Верех // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-stan-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya>.

6. Гаман Т. В. Діяльність державних службовців: деонтологічний аспект: матеріали конференції. – Чернівці 2011.

7. Дитлс Р. Изменение убеждений с помощью НЛП / М. : Независимая фирма «Клас», 2000. – 192 с.

8. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. У. Арабаджи / За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009.

9. Козаков В. М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні / – К. : Вид-во НАДУ, 2007.

10. Малиновський В. Л. Державне управління : навч. посіб./ Вид. 2-е, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2005.

11. Нижник Н. Р. Організаційно-правові питання кадрового забезпечення апарату виконавчих органів: збірник / Н. Нижник, Л. Биков, С. Коваленко // Командор. – 2009.

12. Орестова В. Р. Акмеологическая концепция идентификации государственных служащих: автореф.дис. ...доктора психол. наук: спец.19.00.13// В. Р. Орестова /РАГС при Президенте Российской Федерации – М., 2010.

13. Семенюк О., Михайлова В. Коучинг в организации: опыт комплексного подхода к развитию человеческих ресурсов [Електронний ресурс]// Управление персоналом. – Режим доступу: <http://www.management.com.ua/cases/case047.html>.

14. Солових В. П. Науковий вісник академії муніципального управління. – Вип. 1. – К. : АМУ, 2010. – 112–120 с.

15. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К.:НІДС,2010. – 528 с.

існує в Євросоюзі, а також виявлено, чи можуть ці стандарти бути запроваджені в Україні.

Ключові слова: держава, державна служба, державне управління, державний службовець, європейський досвід, європеїзація, реформування, система, стандарт.

☞ Перед визначенням найбільш прийнятної для впровадження в Україні моделі державної служби слід зупинитися на розгляді стандартів європейського державного управління, які є фундаментом функціонування і системи державної служби країн-членів ЄС.

Ці стандарти є обов'язковими для усіх країн-членів ЄС, а отже, ті країни, що прагнуть вступу до ЄС та крокують шляхом європейської інтеграції, повинні вивчати та враховувати ці стандарти в процесі реформування власної системи державної служби.

☞ Аналіз останніх досліджень та публікацій, що стосуються теми стандартів в системі державного управління та державної служби ЄС свідчить про достатню увагу до цього питання з боку науковців та державних службовців. Зокрема, дослідженнями даного питання займалися такі науковці, як І. Грицяк, О. Оржель, С. Гладков, І. Ісаєнко та ін. Велика увага до питань стандартів ЄС пов'язана з тим, що євроінтеграційні прагнення України вимагають від наукового співтовариства вирішувати важливі для молодого демократичної держави завдання. А вивчення стандартів ЄС в цьому напрямку набуває особливо актуального значення.

☞ Мета дослідження полягає у вивченні стандартів, які існують в системі державної служби та державного управління в цілому для усіх країн-членів Європейського Союзу.

☞ Варто зазначити, що стандартом є певний набір ознак, ряд характеристик предмета, товару чи послуги, наявних в певній кількості й належної якості. Стандарти являють собою своєрідний шаблон, на який потрібно орієнтуватися, та існують в різних проявах життєдіяльності. Не є виключенням і система державного управління та, зокрема, державної служби країн-членів Європейського Союзу.

Стандарти в системі державного управління – це узагальнення управлінського досвіду найбільш успішних, прогресивних та конкурентоспроможних країн, або ОЕСР, включаючи держави-члени ЄС, країни-лідери за показниками економічного зростання, або найбільш конкурентоспроможні країни, до яких у 2007 році належали США, Швейцарія, Данія, Швеція, Німеччина, Фінляндія та Сінгапур. Стандартом також можна вважати зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління. Існує багато міжнародних організацій, які збирають та узагальнюють кращий досвід, щоб потім поширювати та рекомендувати його країнам, що розвиваються, перебувають у перехідному періоді або проводять системні інституційні реформи. Серед таких міжнародних організацій слід згадати ООН, зокрема: серію доповідей «Світовий звіт про розвиток державного сектору» (World Public Sector Report), Світовий банк, Раду Європи. Свій внесок у розвиток стандартів державного управління зробили також аналітичні центри та науково-дослідні інститути, зокрема Міжнародний інститут адміністративних наук (IIAS), Інститут Світового Банку, Програма з державного управління ООН (UN Public Administration Program), Інститут відкритого суспільства (OSI), Європейський інститут державного управління (EIPA) та ін. [5, с. 18].

УДК 351+35.08](4-6ЄС)

Олена Скоропад

СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС

У статті розглядаються особливості стандартів, що існують в системі державного управління, та, зокрема, системи державної служби в Європейському Союзі. Визначено, що стандарти безпосередньо пов'язані з нормами адміністративного права, яке

© Скоропад О.В., 2013.

Сучасні стандарти державного управління набули різних форм та існують як:

- стандарти або критерії;
- принципи організації систем державного управління або державного устрою;
- цінності, на які слід спиратися політикам та державним службовцям під час вироблення та впровадження політики;
- якість послуг (управлінських, комунальних тощо), що їх отримують громадяни;
- правила, процедури, механізми, що забезпечують ефективне функціонування системи державного управління;
- інструменти міжнародного права (наприклад конвенції, декларації) та національне законодавство;
- хартії та кодекси тощо [5, с. 19].

Серед критеріїв, які важливо враховувати в процесі європейської інтеграції, необхідно відзначити: Копенгагенські критерії, які декларують список вимог, необхідних для відповідності потенційних країн-членів ЄС до вступу в ЄС; Маастрихські критерії, відповідно до яких визначається фінансово-економічна стійкість потенційних країн-членів та готовність їх приєднатися до зони європейської валюти; Мадридський критерій, який визначає можливості та готовність співробітництва потенційних членів ЄС з країнами, які входять до складу Євросоюзу, та ін.

Як зазначає І. Грицяк, європейський адміністративний простір зазначальнює та інкорпорує в собі, з одного боку, ті засадничі цінності, які повинні поділяти всі учасники процесів європейського врядування, а з іншого – базові норми, якими вони мають керуватися, та правила, за якими вони повинні змагатися та «грати» в ЄС, оскільки бкз загальних правил гри, якими виступають стандарти, злагоджена гра неможлива [5, с. 22].

Таким чином, за твердженням І. Грицяка, на сьогоднішні складовими Європейського адміністративного простору є:

- спільні європейські цінності;
- європейські принципи державного управління;
- спільні норми і принципи європейського адміністративного права;
- спільні цінності та принципи організації державної служби;
- схожі процедури і механізми координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень;
- єдині стандарти та процедури тощо [5, с. 22].

Саме цінності та принципи державної служби країн-членів ЄС становлять основу функціонування держслужби як для старих країн-членів ЄС, так і для потенційних членів.

Важливо також зазначити, що основні конституційно-правові документи Європейського Союзу, а саме – Римська угода (1957 р.) та Маастрихська угода (1992 р.) не пропонують єдиної моделі державного управління для запровадження країнами-членами ЄС. В цій сфері держави-члени ЄС наділені інституційною автономією і, керуючись принципом субсидіарності, самостійно створюють і розвивають національні системи державного управління. Таким чином, з юридичної точки зору держави-члени ЄС формально мають переважно адміністративну автономію. Разом з тим, вони несуть відповідальність за реалізацію політики ЄС, для чого повинні мати ефективні системи державного управління. ЄС приймає рішення, але не має своїх виконавчих органів на національному рівні, тому вся відповідальність за виконання рішень і впровадження нормативно-правових актів ЄС покладена на держави-члени [5, с. 54].

Тому для досягнення саме стандартизованої системи державної служби для всіх країн-членів ЄС визначені ті необхідні спільні риси, які мають бути наявні на всьому європейському просторі у відповідності з законодавством, яке існує в галузі державного управління Європейського Союзу. На цій основі визначено поняття Європейського адміністративного простору, який складається із спільних стандартів для здійснення державного управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів звітності. ЄАП, як зазначає І. Ісаєнко, – це метафора, яка має практичні наслідки для держав-членів ЄС та охоплює *inter alia*, принципи адміністративного права як набір критеріїв, обов'язкових для використання державами-кандидатами у їх намаганнях досягти розвитку управлінського потенціалу, як того вимагає членство в ЄС [5, с. 55].

Тобто, стандарти функціонування державної служби в країнах-членах ЄС (та потенційних країнах-членах ЄС) можна вважати також витягами з норм права, яке існує в сфері державного управління на території Євросоюзу. Сюди можна віднести і принципи державної служби, які повинні виконуватись в процесі функціонування держслужби.

Звичайно, розвиток державної служби має здійснюватися на основі законодавчо визнаних принципів державної служби, які визначають сутнісні риси, основні характеристики, зміст і значення самої державної служби. Ці принципи державної служби обумовлені конституційно визначеними принципами держави, державного управління, державного механізму, державного устрою та державного апарату. Тобто, можна сказати, що принципами державної служби є певні положення, моделі функціонування органів державної влади, які мають на меті реалізацію цілей, завдань та функцій держави та охоплюють усі сторони (організаційні, функціональні, правові та інші) державної служби.

Як категорія принципи державної служби визначають ідеї та положення системи державного апарату та повинні віддзеркалювати об'єктивні закономірності розвитку держави та громадянського суспільства. Принципи роботи та функціонування державної служби мають закладатися в основу функціонування усіх органів державної влади, бути спрямованими на виконання законодавства своєї держави, а також визначати взаємовідносини у системі органів державної влади.

Принципи державної служби мають на меті визначення найважливіших сутнісних рис державної служби кожної конкретної країни; обґрунтування важливості та соціальної цінності усіх видів відносин, які виникають в рамках державної служби; віддзеркалення закономірностей функціонування органів державної влади; реалізацію через практичну професійну діяльність державних службовців, зокрема управлінської, консультативної, організаційної, розпорядчої та інших видів діяльності останніх; закріплення вищезазначеного у законодавчих нормах даної країни.

Так, О. Оболенський в своєму підручнику пише, що конституційне та законодавче встановлення принципів державної служби обумовлює функціонування органів державної влади, професійну діяльність державних службовців, сталість правового регулювання державно-службових правовідносин [1, с. 119].

Принципи державної служби нашої країни визначаються Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими актами законодавства.

Згадуючи про європейські принципи державної служби та державного управління в цілому важливо зазначи-

ти ті принципи, які, перш за все, стосуються доступності органів, які здійснюють функції держави. До цих принципів відносяться принципи відкритості державних установ та органів, вільного доступу громадян до усіх нормативних актів, можливості залучення місцевих та регіональних органів влади до прийняття загальнонаціональних рішень і т. ін. При цьому, в багатьох країнах-членах ЄС існують певні інституції, що забезпечують можливість залучення регіональних органів самоврядування до прийняття загальнонаціональних рішень. Наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або інші інституції, які об'єднують різні категорії населення, що представляє інтереси власного регіону задля прийняття ефективних рішень, прийнятних для всіх.

Принцип надійності та передбачуваності (правової впевненості або юридичної безпеки) державно-адміністративних заходів та управлінських рішень полягає у тому, що органи державного управління повинні виконувати свої функції та зобов'язання відповідно до законодавства, забезпечувати верховенство права. Державні органи влади та місцевого самоврядування приймають рішення, дотримуючись загальних правил і принципів, неупереджено ставлячись до будь-кого, хто підпадає під сферу їх повноважень. Слід наголосити на нейтральності та узагальненості такого підходу (принцип недискримінації). Виконання цього принципу необхідне для основної маси населення, проте сама його наявність – це результат багатьох років ефективного управління.

Важливе місце займає європейський принцип ефективності та результативності. Це принцип, який набуває особливо важливого значення у зв'язку з проблематичною сьогоденною економічною ситуацією в багатьох країнах-членах ЄС, адже від прийняття рішень національного рівня однієї країни-члена ЄС залежить ситуація в іншій країні. Важливо зазначити, що державна служба в сучасному розумінні зводиться до розуміння функцій державного управління, що розглядаються в широкому значенні, тобто як здійснення компетенції органів державної влади, зокрема виконання завдань і повноважень державних службовців. Важливо, що державна служба покликана забезпечити стабільне державне управління та врівноважити дії різних політичних сил. Державний службовець виконує свій службовий обов'язок в інтересах держави, а вона має гарантувати стабільну державну службу. Тобто, державна служба реалізує на практиці функції органів державної влади і виконує їхні завдання. А, отже, аналіз функцій державної служби дає змогу оцінити її роль в системі органів державної влади, визначити її необхідність, ефективність. Функціями державної служби є основні напрями діяльності державної служби щодо її кадрового, нормативно-правового та наукового забезпечення, а також забезпечення реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби. Функції державної служби зумовлені об'єктивними закономірностями. Зміст кожної функції визначається цілями, що стоять перед державою та державним управлінням, і специфікою об'єкта державного управління, особливостями державно-службових повноважень, сфери діяльності та посадових обов'язків державних службовців тощо. Стосовно функцій державної служби слід зазначити, що вона вирішує завдання держави, виконує її функції й функції органів державної влади. Отже, державна служба з функціонального погляду являє собою певне цілеспрямоване діяння суб'єкта державно-службових відносин з метою впорядкування організації та практичної діяльності системи органів державної влади. Це діяння має яскраво виражений управлінський характер [2, с. 112, 113].

Пов'язаний з вищезазначеним принцип підзвітності. Він означає, що в процесі своєї діяльності особа або орган зобов'язаний пояснювати власні дії чи рішення тим, хто цього вимагає та при цьому має на це право. В адміністративному праві, зокрема, також кожен адміністративний орган повинен нести відповідальність за свої дії перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами. За принципом підзвітності, жодний орган не може бути звільнений від контролю та перевірок з боку відповідних органів. Виконання цього принципу допомагає відслідковувати, за наявності необхідності, виконання таких основних принципів європейського управління, як принцип відкритості, прозорості, верховенства права, ефективності, передбачуваності та ін.

⇒ Аналіз стандартів державного управління та державної служби, що існують в країнах-членах ЄС свідчить, що вивчення та впровадження європейських принципів управління в процесі реформування системи державного управління в цілому та державної служби зокрема на шляху до ЄС є важливим та необхідним додатком для створення ефективної системи державної служби європейського зразка.

Література.

1. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
2. Оболенський О. Ю. Державна служба: Підручник. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
3. Про центр адаптації державної служби до стандартів європейського союзу. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pro-centr-adaptaciyi-derzhavnoyi-sluzhbi-do-standartiv-evropeyskogo-soyuzu.html>.
4. Скоропад О. В. Нова редакція Закону України «Про державну службу»: на шляху до європейських стандартів. / Скоропад О. В. // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали III-ої Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (8 червня 2011 р). – [Електронний ресурс]. – Одеса :ОРІДУ НАДУ, 2012. – С. 177–179.
5. Стандарти європейського врядування : навч. посіб./авт.кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. – К. : НАДУ, 2011. – 184 с.
6. Указ Президента України Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу від 05.03.2004 року // [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.