

повністю контролюється державними інституціями, не є досконалим варіантом вирішення проблем, які постали перед Україною у сфері демократизації суспільства. Тому ми пропонуємо звернути увагу саме на демократичний контроль над сектором безпеки й оборони, який здійснюватимуть інституції громадянського суспільства. Це має бути партнерська система, яка на рівні з державним контролем буде ефективно забезпечувати національну безпеку.

Отже, сильна держава немислима без інституцій громадянського суспільства для здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки, тому їх формування зміцнить могутність нашої країни, додасть впевненості громадянам України в їх безпечному майбутті.

До перспектив подальших розвідок даної проблеми слід віднести питання, що стосується впливу засобів масової інформації на здійснення в Україні демократичного цивільного контролю над сектором безпеки.

### Список використаних джерел

1. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – С. 141.
2. **Про громадські організації** : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI // Відом. Верховної Ради України – 2012 – № 7262-1.
3. **Про демократичний** цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 975-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
4. **Про звернення** громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96 / // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 47 – Ст. 256.
5. **Про місцеве** самоврядування в Україні : Закон України від. 21 трав. 1997 р. № 280/97 // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. **Про об'єднання** громадян : Закон України від 16 черв. 1992 р. № 2460-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
7. **Про органи** самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Відом. Верховної Ради України – 2001. – № 48. – Ст. 254.
8. **Про основи** національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
9. **Про політичні** партії в Україні : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2365-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

Надійшла до редколегії 05.06.12

УДК 35.088

Людмила ВОЛОШЕНЮК

Національна академія державного управління  
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ: ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Аналізуються державно-службові відносини в умовах адміністративного реформування в Україні. Визначаються особливості трансформаційного процесу в системі державного управління в контексті засад адміністративного реформування. Досліджується сучасний стан адміністративного реформування державного управління в Україні як суто внутрішній процес змін у системі публічно-правових відносин.

**Ключові слова:** державне управління, державно-службові відносини, адміністративна реформа, принципи управління, законодавчі зміни.

**Людмила Волошенко. Государственно-служебные отношения в контексте административных реформ: историко-теоретический анализ**

Анализируются государственно-служебные отношения в условиях административного реформирования в Украине. Определяются особенности трансформационного процесса в системе государственного управления в контексте принципов административного реформирования. Исследуется современное состояние административного реформирования государственного управления в Украине как сугубо внутренний процесс изменений в системе публично-правовых отношений.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственно-служебные отношения, административная реформа, принципы управления, законодательные изменения.

**Lydmyla Volosheniuk. Public-service relations in the context of administrative reform: historical and theoretical analysis**

Public-service relations in administrative reforming conditions in Ukraine are analyzed. Features transformation processes in the system of the Public administration in the context of the principles administrative reforming are determined. Modern conditions of research administrate reforming in Ukraine as purely inner process of changes in the system of publicly-legal relations is investigated.

**Key words:** state management, public-service relations, administrative reform, principles of management, legal changes.

Важливим завданням сучасного розвитку ефективного публічного управління є розвиток вітчизняних публічно-управлінських механізмів. Саме тому актуалізується дослідження правових засад удосконалення системи державної служби в Україні на основі аналізу поточного законодавства та практики, що склалася в цій сфері, а також визначення головних проблем правового регулювання та пошук шляхів їх подолання з метою підвищення ефективності державного управління,

© Волошенко Л. В., 2012

удосконалення управлінських методів, поліпшення законодавчої бази та реформування у сфері державної служби.

Системний аналіз напрямів трансформації державного управління на рівні національної держави в сучасному демократичному контексті розвитку національної держави, змін ролі національної держави в міжнародних відносинах дозволяє визначити сучасне державне управління як вплив держави на стан і розвиток суспільних відносин, поведінку та діяльність особи з метою досягнення цілей і реалізацію функцій держави через діяльність органів влади з урахуванням впливу наднаціональних чинників. Важливим завданням реформування організаційно-правових засад державного управління є приведення системи влади в Україні у відповідність до світових (європейських) стандартів суспільного управління, з урахуванням національних інтересів і процесів структурування наднаціональних систем управління.

Таким чином, проблема ефективності державного управління як результату раціонального взаємовпливу політичних та адміністративних аспектів зберігає свою актуальність унаслідок поєднання проблемних і малодосліджених сфер реформування управління в наднаціональних інтеграційних процесах. По-перше, трансформація системи органів державної влади (в контексті принципів адміністративного реформування інститутів ЄС та країн-членів ЄС, у тому числі й тих реформ, що були передбачені для країн-кандидатів процедурою набуття членства в ЄС) та системи державної служби (прийняття нової законодавчої основи державно-службових відносин, адже Закон України «Про державну службу» був прийнятий у 1993 р.). По-друге, формування нової інтегративної регіональної політики України в контексті принципів регіональної політики ЄС, децентралізації управлінських відносин та розвитку механізмів делегованого управління. По-третє, розвиток парламентської системи України, реформування національної виборчої системи відповідно до європейських традицій консенсусної демократії, становлення системи політичних партій в Україні, розвитку громадських інститутів управління. По-четверте, європейський демократичний розвиток України в контексті курсу на інтеграцію до ЄС, впровадження європейських принципів державного управління.

Окремі організаційно-правові питання вдосконалення діяльності органів виконавчої влади в контексті адміністративної реформи в Україні розглядалися у працях багатьох дослідників. Аналіз публікацій з проблем державного управління засвідчує, що державно-службові відносини є предметом багатьох наукових досліджень, серед яких слід виділити праці вітчизняних дослідників – Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Липовської, В. Мартиненка, О. Мельникова, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Т. Пахомової, А. Рачинського, С. Серьогіна, С. Хаджирадевої, І. Хожило, В. Чмиги та ін., у яких розроблені фундаментальні проблеми державної служби, що мають методологічне значення для детермінації системи державно-службових відносин.

Проблемами адміністративної реформи в Україні займаються: О. Андрійко, В. Бакуменко, О. Бандурка, М. Вавринчук, І. Голосніченко, В. Кампо, Р. Калюжний, В. Колпаков, В. Марчук, О. Негодченко, Н. Нижник, В. Опришко, П. Пацурківський, М. Пухтинський, О. Рябченко, А. Селіванов, В. Сіренко, В. Шамрай, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа, М. Якимчук та багато інших. Проблемами адміністративного реформування також займалися російські дослідники Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Ю. Козлов, Б. Лазарев, Н. Глазунова, Ю. Тихомиров та ін.

Водночас аналіз досліджень організації й функціонування державних органів та їх апарату, проходження публічної служби та чинного в цій сфері законодавства дає підстави визнати, що після проголошення Україною незалежності в науці державного управління не було зроблено завершеного дослідження норми стандартів державно-службових відносин служби та запропоновано практиці суттєвих теоретичних концептуальних положень щодо правового регулювання державно-службових відносин, які б відповідали програмним політичним завданням і конституційним вимогам щодо створення законодавства про державну службу в напрямі визнання головним обов'язком держави забезпечення пріоритетів прав і свобод людини і громадянина.

Мета статті полягає в дослідженні державно-службових відносин в умовах адміністративної реформи в Україні як трансформаційного чинника модернізації публічної влади та засобу реалізації програми реформи Президента України «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Сучасна практика функціонування державної служби свідчить про наявність несприятливих тенденцій і процесів у системі державного управління в Україні. По-перше, зберігається невідповідність структури професійного потенціалу суспільства змісту і характеру праці в нових соціально-економічних умовах. По-друге, наявна стихійність у формуванні механізмів затребуваності професійних можливостей людей; переважання суб'єктивістських, протекціоністських і корпоративних засад у вирішенні кадрових питань, що створює основу для депрофесіоналізації кадрів, передусім на державній службі. Відповідно, наявний механізм правового регулювання кадровими процесами не дозволяє повністю сконцентрувати кадрові ресурси на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку, домагатися ефективнішого їх використання. Унаслідок цього відбувається зниження професіоналізму державного апарату, довіри населення до органів влади, вплив кваліфікованих кадрів із публічної служби.

У пошуках нового підходу до управління персоналом публічної служби увага науки державного управління фокусується, передусім, на професіоналізації кадрового забезпечення. Саме тому одним із пріоритетних стратегічних завдань реформування публічної служби є

формування професійного, компактного, ефективного апарату органів державної влади. Це обумовлено прагненням включити стимули підвищення професійного рівня публічних службовців, відповідальності за якість їх професійної діяльності. Нині визначилися ряд напрямів у вивченні проблем правового регулювання кадрового забезпечення системи публічно-службових відносин. Загальним для цих підходів є твердження про зростаючу пріоритетність людини в управлінському процесі. Саме тому вдосконалення і практичне застосування критеріїв досконалого стану публічно-службових відносин покликана стати найважливішим інструментом підвищення ефективності органів влади.

Зміни в системі органів виконавчої влади – це постійний процес. Початковим моментом відліку періоду адміністративної реформи в Україні можна вважати осінь 1995 р., коли у Верховній Раді України почалася робота над проектом Концепції адміністративної реформи. Упродовж 1996 – 2010 рр. в Україні було здійснено певні кроки з проведення адміністративної реформи, напрацьовано нормативно-правову базу для її реалізації. Зокрема, з метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні указом Президента України від 22 липня 1998 р., відповідно до якої нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи.

Як показано в дослідженні Я. Гонцяжа і Н. Гнидюк, свого часу серед вітчизняної політичної та адміністративної еліти набуло поширення розуміння реформування державного управління як перетворень виконавчої влади [3, с. 41, 53]. Такий підхід закріпився в Концепції адміністративної реформи. Вона передбачила створення нової системи державного управління шляхом проведення адміністративної реформи, а останню було визначено як вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням. Подібно до цього в працях В. Авер'янова [1, с. 40 – 45] та І. Коліушка [3, с. 7 – 9] реформа державного управління ототожнюється з адміністративною реформою, що розглядається як зміни у сфері виконавчої влади, а також вирішення проблем становлення адміністративної юстиції. Економічні виклики, що постали перед Україною у зв'язку зі світовою фінансовою кризою, актуалізували перед державою завдання щодо вдосконалення механізмів державного регулювання економічних відносин [2].

Починаючи з 1980-х рр. більшість західних демократій у тій чи іншій формі вдалися до спроби реформування власних управлінських систем. Якщо відсторонено подивитись на цей процес, то побачимо, що він характеризується, по-перше, доволі активною реформаторською

діяльністю, а по-друге – вкрай різнобічним за своєю суттю та природою змін і наслідків трансформуванням публічного адміністрування. Діапазон змін, які відбувались (подекуди відбуваються) під гаслом реформи управління в державному секторі, коливається від модифікації державної служби до приватизаційних програм. При цьому, як правило, зачіпався один чи кілька сегментів такого багатоохопного явища, як адміністративна реформа.

Використовуючи класифікацію російського вченого В. Лобанова, можна виділити два типи сучасних адміністративних реформ, що проводяться у світі. По-перше, це реформи, що здійснюються одночасно зі зміною політичної системи (як правило, вони йдуть за зміною суспільного ладу та полягають у створенні нової системи державного управління, реорганізації державного апарату, формування державної служби, розвитку місцевого самоврядування тощо). Подібні реформи властиві постсоціалістичним країнам (Україні, Польщі, Угорщині, Чехії, Росії та ін.), хоча до цього типу можна також віднести адміністративну реформу, що триває в Японії і супроводжується певним видозміненням політичних ролей у системі державного управління (хоча й у меншому масштабі). По-друге, це реформи, що проводяться в межах сталої політичної системи та спрямовані на модернізацію всієї адміністративної системи або її окремих частин. Однією з особливостей такого процесу реформування є те, що більшість змін мають якісний характер, тобто не стосуються зміни структури. Інакше кажучи, в існуючі організаційні форми привносяться нові елементи якісного характеру, наприклад: стосовно етичної поведінки державного службовця, адміністративної культури, психології державного управління, позиціонування влади у відносинах з громадянином, удосконалення внутрішньо-управлінських зв'язків тощо. Більшість реформ проходять під гаслом впровадження «нового державного управління», яке характеризується новим підходом до управління, а саме орієнтацією на якість та результат, підвищення рівня надання управлінських послуг, привнесення ринкових механізмів та ідеології в публічний сектор, функціонального відмежування процесу прийняття рішень від їх імплементації тощо. Такі реформи характерні для розвинених демократій і різняться за своїми масштабами, глибиною, характером та цілями.

Практика функціонування державної служби свідчить про наявність несприятливих тенденцій і процесів: зберігається невідповідність структури професійного потенціалу суспільства, змісту і характеру праці в нових соціально-економічних умовах; стихійність у формуванні механізмів актуалізації професійних можливостей людей; переважання суб'єктивістських, протекціоністських і корпоративних засад у вирішенні кадрових питань, що створює ґрунт для депрофесіоналізації кадрів, передусім у державній службі. Існуючий механізм державного регулювання кадровими процесами не дозволяє сконцентрувати кадрові ресурси регіонів на пріоритетних напрямках соціально-економічного

розвитку задля ефективнішого їх використання. Унаслідок цього відбувається зниження професіоналізму державного апарату, довіри населення до органів влади, вплив кваліфікованих кадрів. При цьому не можна забувати про дотримання основних принципів державної служби. До них належать демократизм і законність, а також професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі. До основних принципів Європейського Союзу слід віднести спільні принципи всіх держав-членів згідно зі ст. 6 Договору про Європейський Союз, а саме: свобода, демократія, шанування прав людини та верховенство права.

Саме тому необхідність розгляду питань державної служби викликана: корінними змінами в політичному, соціальному та економічному житті суспільства; становленням української державності; необхідністю прискорення реформ, розробки нових методів, механізмів і технологій у державному управлінні; забезпеченням втілення конституційного принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову; оновленням державного апарату й апарату органів місцевого самоврядування; виробленням концепції та практичним здійсненням нової політики у державній службі; змінами чинного і створенням нового законодавства про державну службу; переосмисленням зарубіжного досвіду та його застосування в системі державної служби в Україні.

Різномасштабність та різномасштабність трансформаційних процесів, а також переважно інша структура змін у країнах світу з якісно іншими вихідними умовами, порівняно з українськими практикою та цілями адміністративної реформи, зумовлюють практичну неможливість проведення широких паралелей та узагальнень українського та закордонного досвіду. Проте певний інтерес у контексті аналізу практики реформування державного управління в Україні (такого його елемента, як формування ефективної організації виконавчої влади) можуть становити відомості як про структуру, схему побудови вищих органів виконавчої влади, так і окремі сторони реформи в деяких країнах світу, що можуть мати цінність як приклади створення сучасної системи державного управління.

Принципи, якими керувалися європейські країни під час проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладені в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них:

– побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

– субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу. Шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх

територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

– ефективність – означає ефективне використання здібностей її громадян і спроможність локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;

– прозорість, відкритість і підзвітність – ліквідація зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;

– гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

Наявна система законодавства України про публічну службу ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства в демократичних перетвореннях та забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій держави, тому на порядку денному постають питання про створення системи національного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування як невід'ємну передумову демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства і держави, реального поліпшення добробуту людей. Державна служба в Україні визнається одним із важливих інститутів формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, реалізація різноманітних завдань і функцій сучасної держави. Державна служба є основою сучасного державного будівництва, суттєво впливає на всі найважливіші конституційно-правові формування.

Основою правового механізму реалізації принципів публічно-службових відносин є такі його елементи: система принципів публічної служби; концепт принципів публічної служби (який охоплює формулювання його змісту, визначення сфери дії, які мають закріплюватися на рівні закону з метою надання принципів вищої значущості й імперативності); функціонально-правовий інструментарій (сукупність нормативно-правових положень, які визначають компетенцію, круг повноважень, обмежень, прав та обов'язків суб'єктів управлінських правовідносин, в межах чого надається можливість альтернативної правомірної поведінки відповідно до встановлених принципів); адміністративні процедури в галузі державного управління; система державного й громадського контролю за діяльністю публічних службовців; відповідальність за невиконання або неналежне виконання обов'язків публічними службовцями.

Правові засади публічної служби закріпила Конституція України, згідно з якою основи публічно-службових відносин визначаються виключно законами України. Це конституційне положення відкриває подальші можливості для становлення, розвитку і формування інституту законодавства про публічну службу. Незважаючи на те що Конституція

Україні не містить приписів, які б повно і всебічно регулювали публічно-службові відносини, вона включає значну кількість норм, які тією чи іншою мірою стосуються державного апарату, а відтак і публічної служби, встановлюють основи сучасної служби, надають можливості подальшого вдосконалення правових норм у цій сфері діяльності. При цьому важливим вбачається визначення гарантій та механізму реалізації права на публічну службу як конституційного принципу, що має знайти відображення в чинному законодавстві.

Серед головних проблем, які гальмують проведення адміністративної реформи, найбільш слабкою ланкою є її законодавче забезпечення, що обумовлює роз'єднаність, розірваність між процесами нормативно-правового регулювання перебігу адміністративної реформи, з одного боку, та процесами втілення організаційними заходами задекларованих на правовому рівні цілей – з іншого. Сучасна стратегія модернізації України так і не знайшла свого чіткого відображення в нормативно-правових актах. Концепція адміністративної реформи в Україні, про яку сьогодні майже ніхто не згадує, залишається єдиним документом, що знайшов своє відображення в нормативно-правових актах, який регламентує проведення реформи в даній галузі.

Зарубіжний досвід реформування публічної влади довів, що доцільним є поєднання процесу адміністративної реформи і реформи адміністративно-територіального устрою. Для реорганізації системи органів виконавчої влади важливою є реорганізація адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, оскільки це впливає на структуру органів виконавчої влади, а також їх взаємодію з місцевим самоврядуванням. Наслідком повинно бути оновлення (прийняття) законодавства щодо адміністративно-територіальної реформи, а саме законів України «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

Наслідком поетапної реалізації адміністративної реформи є внесення відповідних змін до Конституції України. Тому завершальним етапом впровадження адміністративної реформи та побудови ефективної організації влади в Україні має стати конституційна реформа. Вважаємо за доцільне розробити новий текст Конституції України з урахуванням модернізаційних змін, що відбуваються в країні в процесі впровадження цих реформ з метою побудови раціональної владної вертикалі, визначення в ній місця та ролі органів публічної влади, здійснення чіткого розподілу владних функцій, визначення схеми їх взаємодії та встановлення механізму контролю.

Для успішної реалізації адміністративної реформи важливу увагу слід приділити кадровому забезпеченню органів публічної влади. Враховуючи закони України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції», необхідно налагодити процес належної підготовки кадрів для державного апарату, нові правила добору державних службовців та оцінювання їх компетентності за період роботи

в управлінських установах, розроблення професійно-кваліфікаційних характеристик посад державної служби в органах виконавчої влади, реформування системи підготовки та перепідготовки фахівців у галузі знань «Державне управління», організації підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел

1. **Авер'янов В. Б.** Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : ІнЮре, 1997. – 48 с.
2. **Адміністративна реформа в Україні та її вплив на реалізацію Програми економічних реформ 2010 – 2014 : Рекомендації «круглого столу»** 23 листоп. 2010 р. / Нац. ін-т стратег. дослідж. – Режим доступу : [www.niss.gov.ua/articles/309/](http://www.niss.gov.ua/articles/309/).
3. **Гонцяж Я.** Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості / Н. Гнидюк, Я. Гонцяж. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.
4. **Коліушко І. Б.** Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

*Надійшла до редколегії 12.11.12*