

УДК 351.9

Є. Грайнер

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто та проаналізовано проблемні питання реформування державної служби в контексті суспільних та державних перетворень сучасного етапу розвитку України. Досліджено засади функціонування державної служби, важливості її як інституту державного управління та значення для суспільства. Розглянуто чинники, які впливають на процеси реформування державного управління та державної служби в Україні та зарубіжних країнах. Обґрунтовано необхідність теоретичного аналізу зарубіжного досвіду реформування державної служби з метою пошуку оптимальних методів вирішення сучасних проблем державно-управлінського спрямування.

**Ключові слова:** державна служба, державне управління, реформування державної служби, модель державної служби, система державної служби, адміністративна реформа.

Реалізація функцій держави її органами безпосередньо залежить від державних службовців, на яких покладається виконання, впровадження в практику повсякденної діяльності вироблення правової політики, зміцнення демократичних засад у державотворенні. Державна служба в Україні визнається одним із важливих інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань та функцій сучасної держави. Державна служба є основою сучасного державного будівництва, вона здійснює свій вплив на всі найважливіші конституційно-правові формування, а також є одним із головних реалізаторів державних перетворень у ході адміністративної реформи.

Наукове дослідження особливостей розвитку та реформування систем організації державної служби та зарубіжних моделей державної служби є необхідним з метою формування саме національної моделі державної служби та успішне втілення її в життя, шляхом реформування існуючої. У цьому контексті актуальності набувають наукові положення щодо процесу реформування служби на основі сучасної національної моделі державної служби.

Зазначеній 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 інших.

Однак, незважаючи на увагу науковців до означеного кола питань, чимало важливих проблем залишається недостатньо дослідженими. Зокрема, питання формування національної моделі державної служби, практики реалізації концептуальних засад цієї моделі у систему управління державної служби, розроблення швидких та ефективних заходів для проведення адміністративної реформи.

Метою статті є аналіз процесів та окремих аспектів реформування інституту державної служби в Україні із урахуванням національних та зарубіжних особливостей державотворення.

Сучасні доктринальні підходи визначають державну службу як один із ключових інститутів державного управління як важливого елемента, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи. Більшість дослідників погоджуються із думкою про те, що “державна служба має багатовікову історію свого розвитку, а послугами державних службовців користуються всі сучасні країни незалежно від державного устрою, форми правління або державного режиму” [1].

В енциклопедичних виданнях сучасного зразка можна віднайти визначення державної служби як “професійної діяльності осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті” [2].

Інститут державної служби на сьогодні розуміється як невід’ємний елемент сучасного суспільного життя та організації державного управління. Функціонування та якісну роботу органів державної влади, зокрема надання адміністративних послуг, забезпечення правопорядку, створення умов для реалізації прав та законних інтересів громадян, захист порушених прав тощо, важко уявити без державної служби та її працівників. Незмінним показником якості та ефективності функціонування як власне державної служби, так і органів державного управління загалом є те, яким же чином побудована державна служба та організоване безпосередньо проходження державної служби, матеріально-технічне забезпечення працівників, правово-організаційна база, репутація державної служби з точки зору проходження кар’єри тощо. Таким чином, ми можемо констатувати, що державна служба є центральним механізмом сучасного апарату державного управління, й саме завдяки державній службі функціонують органи державної влади з метою забезпечення реалізації прав та свобод громадян та існування держави.

Як складова частина державного управління, державна служба спрямована на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини та громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти [3]. Такі цілі є виправданими у контексті багатьох чинників, зокрема європейського вибору народу України, який закріплений у подіях Революції Гідності 2013 – 2014 рр., так і подальшими політичними та правовими аргументами, зокрема підписання та реалізації в життя Угоди про Асоціацію ЄС та України [4].

Перетворення, які мають на меті покращення функціонування державного апарату в Україні, здійснюються в рамках адміністративної реформи. Цілями такої реформи є реальне покращення стану організації державного апарату та державної служби, з метою формування їх як одних із важливих чинників прискорення економічних, політичних, соціальних, державно-правових перетворень. Доцільно зазначити, що адміністративна реформа стосується не лише управлінських, а також інших проблем. Вона торкається безлічі суспільно-політичних, державно-правових, соціально-економічних питань, а перед нею ставляться завдання переосмислення організаційних і правових засад державного управління, науково-методологічної бази його реалізації. У випадку розгляду питання про важливість і необхідність адміністративної реформи на всіх рівнях заперечень не виникає, однак викликає певне нерозуміння яким чином цей процес здійснювався та здійснюється до сьогодні. Важливим для зауваження залишаються часові межі проведення цих реформ, тобто фактичне декларування необхідності концептуальних змін відбулось на самій початковій стадії реформи, натомість до сьогодні, основні засади функціонування державного апарату не змінились. Про це свідчать сучасні документи реформування державної служби в Україні [5].

Реформування та його процес існували завжди, таким чином обростаючи додатковими ідеями, заходами, тактичними оборотами тощо, натомість реальних кроків не відбулось, окрім зростання кількості паперів та постійного збільшення чиновницького апарату [6].

Реформування державної служби, як і формування української моделі державної служби, важко уявити без постійного руху у прогресивному напрямку. Відтак, впровадження організаційно-правових основ перетворення засадничих елементів системи державного управління, ускладнення трансформаційних процесів, упровадження новітніх інститутів, організаційних структур та методів державного управління, а також дії метою яких є законодавче, кадрове, наукове та інформаційне забезпечення трансформування, реформування, зміцнення та оновлення фінансово-економічних принципів державного управління, а з ним й державної служби мають проводитися постійно. Правовою основою цих процесів, як і їх напрямком, є Основний Закон України [7]. Так, Конституція України загалом визначила фундаментальні засади функціонування державної служби, встановила пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності державного апарату. Однак, зважаючи на суспільні та державні перетворення, в час яких зараз перебуває Україна, така регламентація уже не відповідає потребам управлінських рішень.

Незважаючи на існування великої сукупності, зокрема історичних та інших, загрозливих факторів, які негативно впливають на процеси реформування державного управління в Україні, все ж таки передумови для цього створені. Головне – це активний запит населення на реформи, очікування змін, що фактично торкається і кадрів державної служби, які є основою для безпосереднього виконання поставлених завдань реформування.

Значним та фундаментальним тут є започаткований процес конституційної реформи, реформи місцевого самоврядування та реформи статусу працівників судової гілки влади та представницьких осіб. Сюди належить активний законотворчий процес, що спостерігається, законопроектна робота комітетів ВРУ, Президента та Кабінету Міністрів України. У цьому випадку доцільно відзначити нещодавно прийнятий Закон України “Про державну службу” [8], який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях (преамбула заначеного вище закону).

Однак важливо розуміти, що відповідність очікуваних результатів до намірів є залежним від поміркованості та наукового підходу щодо проведення реформ, а також факторам стабільності суспільно-політичного розвитку в державі загалом, усвідомлення всіма владними структурами необхідності її здійснення. Зміни, які впроваджуються системно та змінюють саму суть структури, зокрема в управлінській сфері не можуть бути необдуманими, необґрунтованими, а також хаотичними. У випадку державної служби, яка виступає безпосереднім інструментом здійснення спеціально організованої професійної діяльності держави, то її мета, завдання та принципи, розвиток та покращення, на нашу думку, необхідно, насамперед, пов’язувати з чітким встановленням функцій державного апарату, а також побудови його структури, що призведе до можливості якісно та раціонально визначити обсяг повноважень стосовно конкретної посади, а зрештою й кожної посадової особи, службових прав та обов’язків кожного службовця.

Супроводження проведення адміністративної реформи не може обходитись лише правовими заходами. Важливими є заходи організаційно-правового, соціально-економічного, методологічного, інформаційного та іміджевого спрямування, зокрема комплексний механізм забезпечення адміністративної реформи, до якого належать найважливіші складові адміністративних перетворень. Враховуючи комплексність інституту державної служби, якісні зміни можливі лише в разі поступального загального руху, сформованого за допомогою організаційно-правових методів. Формування такого організаційно-правового механізму має вирішальне значення, оскільки через економічні, соціальні, правові реформи пройшли всі держави (з них доцільно виділити сучасні країни, які належать до складу ЄС), відтак мета їх проведення та ефективність була забезпечена спеціально створюваними організаціями. В Україні, як про це свідчить національний досвід державотворення, відомі безліч започаткованих концепцій реформ, метою яких були переформатування державного управління, й на жаль, так і не були доведені до завершення. У цьому випадку треба усвідомлювати, що якісна результативність таких перетворень полягає не стільки у неможливості проведення таких суспільно-політичних перетворень, а у відсутності політичної волі на їх реальне здійснення.

Важливо розуміти, що саме системна реорганізація державного управління є запорукою ефективної організації державної служби, яка б забезпечувала розвиток України відповідно до напрямків, встановлених Конституцією, як правової, соціальної, демократичної, цивілізованої держави, важливими напрямками у діяльності якої є забезпечення надання якісних послуг народові та служіння суспільним інтересам. Означений процес пов'язаний із встановленням необхідних нормативних положень щодо організації державної служби, а також особливих умов її проходження, до яких належать: умови вступу на державну службу, способи заміщення посад державних службовців, підготовка, добір кадрів державних службовців, визначення статусу індивіда у системі державної служби, виконання державно-управлінських функцій із урахування не тільки політики конкретного органу, а й державного апарату загалом. Цей процес у підсумку зачіпає й громадянські процеси активного вирішення суспільних питань. Процеси реформування, можливо не докорінні, які б стосувались зміни курсу розвитку державної служби чи зміни моделі державної служби, загалом – процеси удосконалення державної служби, відносин, які формуються, є безперервним, враховуючи постійність розвитку суспільних відносин, збагачення державної управлінської практики, відтак безперервними є перетворювальні процеси, які відбуваються у системі та структурі державного, всього публічного управління. Ускладнення суспільного життя переноситься на державний апарат, який, обслуговуючи громадськість, зобов'язаний належним чином реагувати на суспільні перетворення та зміни, а отже, ускладнюються та збільшуються ті завдання, які вирішуються кадрами державного апарату та апаратом органів місцевого самоврядування.

Робота у напрямку реформування інституцій чи суспільних явищ за своєю суттю не може мати кінцевого чи остаточного спрямування. Безперервним є процес формування та розвитку нових суспільних відносин, явищ та процесів, з'являються нові підходи до рішення конкретних проблем. Частина проблем, які з огляду на неактуальність зникають, однак через бюрократичність системи та відсутність можливості гнучкого реагування потребують затрат державно-управлінського спрямування для їх “неможливого” вирішення. Постійно перебуває у русі змін соціально-політична,

економічна ситуація, що призводить до зміни форми, методів та підходів до вирішення питань. Вказане кореспондується із державною службою, оскільки вона є основою побудови державних інституцій, державності загалом.

Проводячи аналітичні дослідження, яким чином розвивалась державна служба як на теренах України, так й враховуючи зарубіжний досвід, ми можемо спостерігати декілька підходів до реформування державної служби. Одним із визначальних факторів у побудові державної служби є саме функціонал державних органів, його розподіл між державними органами, конкретизація повноважень (компетенції) відповідних органів та їх посадових осіб, роль та повноваження конкретного державного органу, який зобов'язаний формувати напрямки реформування державної служби, здійснюючи при цьому заходи організаційно-правового спрямування, розробляти програми у цій сфері діяльності, проекти законів та інших нормативних актів щодо регулювання державно-службових відносин та обґрунтовувати необхідність їх прийняття.

Виходячи із розуміння трансформаційних процесів, ми можемо припустити, що питання належного забезпечення державної служби не можуть вирішуватись одночасно. Цей процес враховує та потребує залучення не лише організаційних, кадрових, матеріальних, а й, що важливо в умовах економічної кризи, фінансових ресурсів, які не завжди можуть бути знайдені. В умовах, коли реформування не може проводитись системно водночас, важливим є поетапне формування системи державної служби, виходячи із її концептуального майбутнього розуміння як моделі державної служби, яку політичні кола бажають бачити. Оскільки саме їх рішення є остаточними у процесі втілення в життя відповідних реформ. Відтак, що стосується законодавчого регулювання, то не обов'язково системно змінювати усе законодавство чи приймати всеохоплюючий новий закон, відтак може бути проведена підготовка законів про службу у відповідних гілках влади, органах місцевого самоврядування, внесення змін і доповнень до чинного законодавства про державну службу із системним розуміння формування остаточного правового кола регулювання державної служби.

Видається цілком логічним те, що впровадження заходів, які спрямовані на формування моделі державної служби, дасть змогу сформувати стратегічне бачення системи державної служби в Україні й таким чином удосконалити систему управління державною службою, нормативного регулювання питань державної служби, закріпити єдині стандарти якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створити механізм гарантування їх реалізації в усьому державному апараті, що призведе до зміцнення авторитету державної служби, а також поступово дасть змогу сформувати належні механізми забезпечення сервісного призначення державної служби, задовольняти потреби громадянського суспільства [9].

Ще одним аспектом реформування державної служби та формування сучасної моделі державної служби в Україні є питання запозичення зарубіжного досвіду державотворення.

Значний період часу в Україні недооцінювали або ж навіть негативно сприймали зарубіжний досвід державного устрою загалом та управління державною службою зокрема. Означений досвід не використовувався через ідеологічні міркування, натомість у кращому випадку він використовувався як частина навчального процесу і лише в

оглядовому відношенні. В умовах сучасного реформування та суспільних перетворень, основою яких є взято найбільш розвинуті демократичні країни, з особливою силою постає проблема освоєння, адаптації і використання зарубіжного досвіду державної служби та на основі її формування особливих національних ознак державної служби. Подекуди питання є не тільки актуальним, але і необхідним.

Важливо відзначити, що неодмінною проблемою запозичення є неможливість, а у більшості випадків непотрібність прямого копіювання моделей державної служби. У цьому певні й закордонні науковці: просто взяти якісь державні форми, стандарти і зразки державної служби та механічно скопіювати їх практично неможливо. Англійський фахівець із проблем державної служби К. Стоу в статті “Цілі адміністративної реформи у Великобританії і їхнє застосування в інших країнах” відзначає: “Не можна, щоб адміністративну реформу розробляв хтось на стороні, який би високий пост чи посаду він не займав. Вона повинна бути справою тих, хто буде втілювати її у життя. При цьому доречним є принцип: де створено, там і застосовується” [10].

Серед важливих аспектів дослідження зарубіжного досвіду є організаційні основи державної служби, серед яких: практика її децентралізації, методи взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів управління, забезпечення всіх напрямків діяльності державної служби професійними кадрами, досвід кар’єрного руху державних службовців тощо. Цікавим видається й моральний аспект державної служби. Формування лише організаційно-правової основи для функціонування державної служби не є однозначною запорукою професійної державної служби. Важливо створити та підтримувати авторитет державної служби як справи життя тисячі громадян, які сумлінно щоденною працею створюють добробут для держави та суспільства. Їхня служба стає покликанням, моральним еталоном поведінки громадянина, зразком служіння високим ідеалам. Країни із високими стандартами життя вживають безліч заходів для гуманізації державної служби, таким чином прищеплюючи службовцям моральні цінності, високу відповідальність за виконання службових обов’язків.

У країнах Заходу згадуються такі особисті якості державного службовця, що є важливими для формування професіоналізму: людяність, доброзичливість; природність, невимушеність; безпосередність, довіра до інших; симпатія; дружні почуття, привітність; інтерес, щира увага; емпатія (намагання зрозуміти іншого, вміння відчувати його ситуацію); приємна зовнішність; впевненість; ввічливість (увага, люб’язність); тактовність (чуйність, бережне ставлення); учтивість (пристойність); адаптованість (гнучкість); дисциплінованість; толерантність [11].

Серед важливих моментів ефективної організації управлінської діяльності та досягнення високих результатів при мінімальних затратах доцільно згадати належну систему стимулювання праці чиновницького апарату, з одночасним встановленням відповідальності за результати неякісної роботи.

До заходів стимулювання праці державних службовців належать механізми та обсяги належної оплати, визначення оптимальних та найбільш раціональних посадових окладів й преміальних виплат, заохочувальних заходів як від безпосередніх керівників, так й від керівників вищого рівня підрозділів тощо.

При тому, що сучасні держави, які за короткий час стали успішними, проводячи системне та масштабне реформування державної служби, не досягли остаточної своєї мети. Це пояснюється тим, що державна служба, яка формується при державному

апараті, не може випереджати час та випереджати реальний розвиток суспільних інститутів. Як нами вже було вказано вище, державна служба активно перетворюється лише коли до цього готове суспільство і коли воно формує запит до реформування. Світові тенденції розвитку державної служби надто сильно пов'язані із громадськими інституціями і не можуть бути впроваджені, коли відповідні інституції не готові виконувати свою роль.

### **Висновки**

Як важливий інститут державного управління, державна служба не є відокремленою групою чиновників, натомість усі кадри наповнюються із суспільства і у певній мірі відповідають його розвиткові. Формування сучасної, раціональної та орієнтованої на європейський рівень врядування державної служби потребує виваженої та науково обгрунтованої концепції комплексних заходів поступового реформування цього інституту у межах сформованої моделі державної служби. Це стосується і використання зарубіжного досвіду проведення адміністративних реформ, який вимагає обережного підходу, з метою уникнення відторгнення впровадженої моделі чи елементів моделі державної служби, або формальне виконання плану інновацій, що лише може посилити бюрократизацію, оскільки обслуговування населення буде здійснюватись звичними методами лише у формально зміненій формі. Отже, лише поступове, комплексне та раціональне реформування та впровадження інновацій управління є ключем до успіху у справі формування моделі державної служби та побудови якісної системи державної служби в Україні.

### **Література**

1. Ківалов С. В. Закон про державну службу [Текст] : наук.-практ. комент. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — Одеса : Фенікс, 2007. — С. 4.
2. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. Т. 2: Д–Й / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) та ін.]. — К. : Вид-во “Українська енциклопедія” імені М. П. Бажана, 1999. — С. 105.
3. Венедиктов В. С. Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні [Текст] : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, О. М. Клюєв [та ін.]. — Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2006. — С. 8.
4. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21.03.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/page](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page).
5. Концепції без реформ чи реформи без концепцій: що первинніше? // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2005. — 19 лют. — С. 144, 145.
6. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : монографія / Ю. П. Битяк. — Х. : Право, 2005. — С. 271.
7. Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
8. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 889-VII від 10.12.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
9. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні... — С. 302.
10. Професіоналізм управлінських кадрів [Текст] / за заг. ред. В. Г. Ігнатова. — М. : Прогресс, 1994. — С. 48.

11. Кадровое обеспечение государственной службы [Текст]. — Ростов-на-Дону : [б. и.], 1994. — С. 89—103.

**Ye. Hrainer**

**SOME ASPECTS OF PUBLIC SERVICE REFORMAT  
THE PRESENT STAGE OF STATE BUILDING IN UKRAINE**

The article examines and analyzes problematic issues of public service reform in the context of social and state transformations at the current stage of development of Ukraine. The principles of functioning of the public service, its importance as an institution of public administration and its value for society are explored. The factors influencing the public administration and public service reforms in Ukraine and foreign countries are considered. The necessity for theoretical analysis of the foreign experience of public service reform in order to find optimal methods for solving current problems of state administrative nature is substantiated.

**Key words:** public service, public administration, public service reform, model of public service, public service system, administrative reform.