

**Євгенія Грайнер**

*Національна академія державного управління при Президентіві України*

## **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ**

**Yevheniia Hrainer**

*National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

### **PUBLIC SERVICE IN UKRAINE UNDER CONDITIONS OF TRANSFORMATION: CONCEPTUAL ISSUES**

The article examines and analyzes issues of public service reform in the context of social and state reform at current stage of development of Ukraine. The processes and phenomena that influence the formation of public service today, both in Ukraine and in the world were analyzed. The need for administrative reforms as part of the transformation of public service in the context of public management was substantiated. fundamental issues of administrative reform processes that are justified by the need to ensure a systematic approach to reform were studied. The measures taken for carrying out transformations in the public service in Ukraine were considered. Policy plan documents, which were accepted by the executive authorities and the results of their implementation in practice are analyzed. The necessity of a theoretical analysis of civil service reform process in order to find the best methods for solving modern problems of state-administrative nature was proved.

**Key words:** public service, public management, public service reform, model of public service.

#### **Постановка проблеми.**

Державна служба займає центральне місце в системі державного управління, забезпечуючи існування державного апарату та впроваджуючи в життя політичні, правові та інші рішення владних структур, одночасно забезпечуючи належне функціонування демократичних механізмів та надання адміністративних послуг населенню.

Одночасно, слід звернути увагу, що сучасні виклики, які постають перед суспільством та державою вимагають якісних перетворень державного управління, а разом з ним і державної служби з метою забезпечення поступального розвитку та процвітання України. Одним із методів розвитку державної служби є її реформування. В даному контексті актуальності набувають наукові дослідження процесу реформування служби на основі сучасної національної моделі державної служби.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.**

Даній тематиці присвячено значну кількість доктринальних напрацювань, зокрема таких науковців як: Г. Атаманчук, Д.Бахрах, Ю.Битяк, В. Дементов, Д. Іманбердієв, В. Захарченко, Ю. Колобов, В. Малиновський, Г. Мамчур, О.Оболєнський, П. Павленчик, Т. Пахомова, О.Петришин, Л. Прокопенко, С. Сєрьогін, А. Федець, Є. Черноног та інших.

Однак, незважаючи на значну увагу науковців до означеної проблематики, значна кількість принципів питань залишаються недостатньо дослідженими.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Метою статті є аналіз процесів та окремих аспектів реформування інституту державної служби в Україні із врахуванням національних особливостей державотворення.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.**

Важливими цілями функціонування державної служби є охорона конституційного устрою, захист прав та свобод людини і громадянина, створення умов для ефективної діяльності державних органів згідно їхніх повноважень, надання якісних адміністративних послуг громадянам на їх вимогу. Виклики сьогодення формують нові цілі та показують приклади їх успішної реалізації у приватному та громадському секторах, що неодмінно має відобразитись й на діяльності державної

служби. А це, перш за все, нові підходи до організації діяльності державних службовців. Важливим є встановлення високих стандартів якості роботи державних службовців та відносин з громадянами. Формування нової стратегічної управлінської ідеології, яка буде спрямована на оновлення управлінської культури, з метою підвищення професійності державних службовців, які готові швидко та якісно вирішувати питання державно-управлінського значення, приймати рішення та брати за них відповідальність. Це все є завдання, які вирішують держави кожного дня задля формування якісної системи державної служби.

Трансформаційні зміни, які ми сьогодні спостерігаємо в Україні сьогодні призводять до перманентних змін основоположних засад суспільного буття, напрямів зовнішньої політики, суттєвих змін зазнає вся система державного управління. Однак, наявність змін не є показником їх якості чи руху до удосконалення. Відсутність системного підходу до вирішення питань, які ще постали перед державною службою на початку свого існування підтверджують відсутність динамічного розвитку державної служби, що потребує докорінних змін. Суспільні перетворення підтвердили готовність громадян до сутнісних змін, однак невикористання науково потенціалу, який у розвинених країнах передує будь-яким реформам, в нашій державі може використовуватись, у більшості випадків, для обґрунтування політично не популярних чи корупційних рішень.

Відтак, видається очевидним, що державна служба в Україні потребує удосконалення, а відповідне законодавство – модернізації.

Серед основних вад теперішньої державної служби є недостатня професійність державних службовців, зумовлена низкою факторів, серед яких нестабільність перебування на посаді, велика плінність кадрів, обслуговування вищого політичного корпусу, а також неналежна увага до підвищення кваліфікації державних службовців, низька оплата праці тощо.

Ці проблеми зумовлені недостатньою захищеністю державних службовців від звільнення за суб'єктивними мотивами, закритою системою оплати праці державних службовців та акцентом на пенсійне забезпечення у залученні на державну службу, непрозорою системою добору на державну службу та службової кар'єри, відсутністю ефективної державної політики щодо підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців<sup>1</sup>.

Перетворення державної служби для відповідності її сучасним вимогам здійснюється постійно. Західні розвинені держави не закінчили реформування державної служби наприкінці 20 століття, оскільки розвиток нових суспільних інститутів, економічних та політичних відносин, які утворюються переважно через новітні інформаційні технології вимагає відповідного державного регулювання задля забезпечення захисту прав та свобод громадян. А відтак, постійним є процес адміністративної реформи метою якої є знайти консенсус із викликами постіндустріального, високотехнологічного інформаційного суспільства, яке стає реальністю в провідних країнах Заходу та в найближчі роки відкриється й для нашої країни<sup>2</sup>.

При цьому варто зауважити, що у науковій літературі висловлюються думки з приводу того, що західні моделі державної служби характеризуються певною кризою, тобто падінням довіри до них, до їх людської складової, а також до здатності державної служби ефективно реагувати на потреби сьогодення та майбутнього. Цим обумовлюється падіння її престижу, а отже і соціального статусу самих державних службовців.

Таким чином, відбувається суттєвий перегляд засад державного врядування, набуває популярності ідея «пост бюрократичного апарату», тобто відмови від традиційної ієрархічної структури на користь горизонтальних зв'язків партнерства, кооперації, ринкового обміну у сфері управління, переходу від логіки управління до заснування логіки регулювання та обслуговування, розвитку нового державного менеджменту – державного підприємництва<sup>3</sup>.

Однак, незважаючи на можливі загрозливі тенденції запозичень чи врахування досвіду розвитку державної служби у зарубіжних країнах, необхідно усвідомлювати різницю суспільно-політичного та економічного розвитку відповідних держав, що породжує нові виклики для останніх. Натомість, використання досвіду розвинених держав дозволить уникнути негативних тенденцій

<sup>1</sup>Тимошук, В.П., Школик, А.М. [та ін.] (2007). *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України*. Київ: Конус-Ю, 144.

<sup>2</sup>Комаровский, В.С. (2003). *Государственная Служба и средства массовой информации*. Воронеж. Издательство Воронежского Государственного Университета, 23.

<sup>3</sup>Оболеньский, О.Ю. (2005). *Державне управління та державна служба*. Словник-довідник. Київ: КНЕУ, 84-85.

неправильних рішень та на основі національних особливостей державотворення побудувати ефективну систему державної служби в Україні.

Досліджуючи питання проведення адміністративної реформи науковець О. Оболенський вказує на те, що «її сутність полягає в системній перебудові державного управління всіма сферами життя та у розбудові нових інститутів державного управління, що відповідають економічному та соціальному стану країни, сучасному цивілізованому суспільству, спрямованому у постіндустріальний інформаційний простір. З цього випливає, що адміністративна реформа є неперервним процесом удосконалення інституційних засад механізму держави та державного апарату»<sup>1</sup>.

Таким чином, процес покращення через реформування державної служби становить безперервний розвиток, оскільки суспільство постійно перебуває у процесі змін, виникають нові виклики для державного управління, які повинні вирішуватись, а головним суб'єктом вирішення даних проблем виступає державна служба.

Науковець вказує також і те, що «метою адміністративної реформи є запровадження динамічного процесу змін в інституціональній системі державного управління, включаючи такі напрями, як запровадження сучасної парадигми державного управління, спрямованої на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, на політичне і соціальне партнерство, функціональне управління економічною та соціальною сферами, відповідне формування механізму держави, державного апарату і внутрішніх структур органів управління, розмежування владних повноважень на засадах єдності державної влади та її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, делегування певних окремих завдань і функцій держави іншим відмінним від державного апарату організаціям для опосередкованого їх регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів»<sup>2</sup>.

Варто вказати про кроки, які вживаються задля реформування державної служби. Відтак, увагу варто звернути на Указ Президента від 12 січня 2015 року № 5/2015, яким схвалено стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»<sup>3</sup>.

Відтак, як вказано у Стратегії, революція гідності та боротьба за свободу України створили нову українську ідею - ідею гідності, свободи і майбутнього.

Громадяни України довели і продовжують у надтяжких умовах щоденно доводити, що саме гідність є базовою складовою характеру Українського народу.

Україна переходить в нову епоху історії і Український народ отримує унікальний шанс побудувати нову Україну.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Задля цього рух уперед здійснюватиметься за різноманітними векторами, серед яких є вектор розвитку, який передбачає реформу державної служби та оптимізацію системи державних органів.

Серед першочергових заходів вказується оновлення влади та антикорупційна реформа. Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них - декларування майнового стану

<sup>1</sup> Оболенський, О.Ю. (2003). *Державна служба*: навч. посібник. Київ: КНЕУ, 46.

<sup>2</sup> Оболенський, О.Ю. (2003). *Державна служба*: навч. посібник. Київ: КНЕУ, 46-47.

<sup>3</sup> Указ про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» 2015 (Президент України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/paran10#n10>> (2016, квітень, 03).

публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі «відкритих даних».

Слід створити ефективну інституційну систему запобігання і протидії корупції:

Національне антикорупційне бюро України - для виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб;

Національне агентство з питань запобігання корупції - для впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо).

А також до першочергових заходів належить децентралізація та реформа державного управління.

Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Реалізація Стратегії передбачає досягнення 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм. Серед яких, які стосуються безпосередньо державної служби є кадрове питання, зокрема оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах на 70 відсотків.

Варто звернути увагу на певні особливості розвитку державної служби. Її формування та подальший розвиток залежить як від особливостей національного державотворення, так і від певних об'єктивних чинників суспільного, економічного та політичного характеру. Перетворення, що відбуваються у суспільстві, які відбуваються у кожній країні так чи інакше приводять до якісних змін системи державного управління в світі, вносять корективи до уявлень про державного службовця, як представника державного апарату та визначають, таким чином, об'єктивні тенденції розвитку державної служби.

Цікавим видається й аспект моральної сторони 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 наступні 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.

Дослідження етичних кодексів або норм поведінки підтверджує, що вони можуть бути досить деталізованими, навіть із докладним викладенням норм і правил, заборон і дозволів, із посиленними механізмами примусу, одночасно в інших країнах вони можуть бути короткими, тезовими, без розлогих норм, категоричних заборон і детальних стандартів. Однак, найчастіше зустрічається саме змішана форма, тобто певні норми мають деталізацію, інші ж викладені потезово.

Як стверджував К. Л'юїс, кодекси поведінки, як правило, асоціюються з трьома загальними, але реалістичними цілями: стимулювати високі стандарти поведінки; посилити довіру з боку громадян; допомогти прийняттю рішень<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Л'юїс, К.У. (1995). Этический вызов на государственной службе. *Государственная служба: Зарубеж. опыт.* Москва, 11-12.

Як відзначають зарубіжні вчені, для того, щоб етичні норми були реалістичними і виконували свою мету, вони повинні утримувати в собі п'ять критичних ознак: розумну мету; набір позитивних цінностей, на які слід орієнтуватися; набір понятійних стандартів того, що «можна» і чого «не можна»; набір реальних і значущих санкцій; набір процедурних гарантій. Однак, як вже вказано вище, формування декларативних правових актів – не більше ніж відправний пункт постійної роботи з удосконалення етичного клімату у державному апараті<sup>1</sup>. Таким чином, усе вищевикладене підтверджує тезу про те, що реформування державної служби в Україні має бути проведене й щодо розробки норм та вимог сучасної етики державної служби.

#### **Висновки і перспективи подальших досліджень.**

Трансформаційні зміни, які ми сьогодні спостерігаємо в Україні призводять до перманентних змін основоположних засад суспільного буття, напрямів зовнішньої політики, трансформації зазнає вся система державного управління. Багатогранність державної служби визначає необхідність використання системного підходу до вирішення питань, які ще постали перед державною службою на початку свого існування і є однією із важливих аспектів її динамічного розвитку. Використання науково обґрунтованих концепцій та моделей державної служби є важливою вимогою успішних реформаційних перетворень в Україні.

#### **References**

1. Komarovskiy, V.S. (2003). *Gosudarstvennaya Sluzhba i sredstva massovoy informatsii*. Voronezh. Izdatelstvo Voronezhskogo Gosudarstvennogo Universiteta.
2. Lyuis, K.U. (1995). Eticheskiy vyzov na gosudarstvennoy sluzhbe. *Gosudarstvennaya sluzhba: Zarubezh. opyt*. Moskva.
3. Obolenskiy, O.Iu. (2003). *Derzhavna sluzhba: navch. posibnyk*. Kyiv: KNEU.
4. Obolenskiy, O.Iu. (2005). *Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba. Slovnyk-dovidnyk*. Kyiv: KNEU.
5. Prokopenko, J. (1992). *Human Resources Management in Economies in Transition: The East European Case*. Geneva: International Labour Organization.
6. Tymoshchuk, V.P., Shkolyk, A.M. [ta in.] (2007). *Publiczna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy*. Kyiv: Konus-Iu.
7. *Ukaz pro stratehiyu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» 2015* (Prezydent Ukrainy) *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/paran10#n10>> (2016, kviten, 03).

<sup>1</sup> Prokopenko, J. (1992). *Human Resources Management in Economies in Transition: The East European Case*. Geneva: International Labour Organization, 57.