

УДК 35.08(4-6ЄС)

Скоропад Олена Василівна
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ЕВОЛЮЦІЙНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглядаються особливості еволюційних процесів, які відбувалися в державній службі країн-членів Європейського Союзу. Зокрема, ці процеси еволюції та розвитку розділено на етапи, кожен з яких характеризується певними особливостями.

Ключові слова: держава, державна служба, державне управління, еволюція, етап, європейський досвід, Європейський Союз, розвиток, система.

Skoropad Elena

THE EVOLUTION STAGES IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICE OF THE EUROPEAN UNION'S MEMBERS

The article deals with evolutionary processes that take place in the public service of member countries of the European Union. In particular, the processes of evolution and development are divided into two stages, each of which is characterized by certain features.

Keywords: government, civil service, public administration, development, stages, the European experience, the European Union, the development, system.

Скоропад Алёна Васильевна

ЭВОЛЮЦИОННЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ СТРАН-ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье рассматриваются особенности эволюционных процессов, которые происходят в государственной службе стран-членов Европейского

Союзу. В частности, эти процессы эволюции и развития разделены на этапы, каждый из которых характеризуется определёнными особенностями.

Ключевые слова: государство, государственная служба, государственное управление, эволюция, этап, европейский опыт, Европейский Союз, развитие, система.

Постановка проблеми. Успішний розвиток будь-якої країни залежить від ефективного державного управління, яке, в свою чергу, здійснюється державними службовцями. Проте, як би стрімко не розвивалась та чи інша країна, її розвиток поділяється на етапи. Тобто, і державне управління, і державна служба кожної з країн проходять певні етапи власного розвитку. Не виключенням є і Україна, яка на сьогоднішній день перебуває в процесі реформування власної системи державної служби. З огляду на той факт, що Україна прагне вступити до Європейського Союзу, особливо актуальним є питання розгляду і систем державної служби країн-членів ЄС для виявлення подібних та відмінних рис в розвитку державної служби країн-членів ЄС з українською державною службою, та на основі вивчення особливостей розвитку та поділу на етапи державної служби, доцільно визначити, яка етапізація властива Україні та які кроки необхідно зробити для створення державної служби європейського зразка.

Аналіз досліджень та публікацій. Аналіз останніх досліджень та публікацій щодо еволюційних процесів розвитку державної служби країн-членів Європейського Союзу свідчить про те, що інтерес цієї теми суттєвий та наявний не лише у науковців, але й у державних службовців. Серед них важливо згадати Г. В. Атаманчука [1], В. Д. Бакуменка, В. М. Князева [4] та інших.

Мета дослідження полягає у виявленні еволюційних етапів становлення та розвитку державної служби в країнах-членах Європейського Союзу

Виклад основного матеріалу. Тема статті висвітлює еволюцію та сучасні тенденції державної служби в країнах Європейського Союзу, тому, для

більшого розуміння та розкриття матеріалу необхідно визначити іншу термінологію, окрім «державної служби», необхідну для даного дослідження.

Так, термін «еволюція» походить від латинського «evolutio» – розвертання – та означає зміни, що відбуваються протягом певного проміжку часу. Цікаво, що у біології еволюція – це зміна в популяції успадкованих характеристик або ознак, які передаються з роду в рід. Відповідно до поданого визначення, можна провести аналогію з еволюційними процесами в державній службі. Отже, еволюція державної служби – це термін, що означає сукупність змін в системі держслужби, які відбуваються протягом певного проміжку часу. Якщо зміни, що відбуваються за рахунок зовнішніх чи внутрішніх факторів, виявляються корисними для державної служби, вони знаходять місце для реалізації та державна служба переходить на новий етап розвитку. Таким чином, відбувається накопичення змін із плином часу, що призводить до загальних змін у системі державної служби.

Еволюція державної служби в країнах-членах Європейського Союзу являє собою певний проміжок часу, протягом якого відбувалися певні зміни в системі державної служби, які певним чином відображалися як на внутрішніх системах державної служби країн-членів ЄС, так і на системі державної служби Європейського Союзу в цілому, зокрема на формуванні певних стандартів, обов'язкових для всіх країн ЄС.

Еволюційний розвиток відбувається поступово та, як правило, має під собою ряд причин. Так, причинами еволюції державної служби країн-членів ЄС є:

- необхідність створення інституту державної служби;
- необхідність формування професійних засад державної служби, а саме: формування законодавства про державну службу, створення системи підготовки державних службовців;
- необхідність підвищення престижу державної служби;
- необхідність європеїзації системи державної служби в нових країнах-членах Європейського Союзу.

Необхідність створення інституту державної служби та її правового регулювання зумовлена самим існуванням держави з її завданнями та функціями, а також потребою в організації кадрового потенціалу державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади). Саме службовці діють як персонал в численних структурах державних органів, установ і організацій, всередині інститутів керуючої і керованої систем; саме їх компетентність визначає реальне використання можливостей управління з метою встановлення необхідного правового порядку в державі та суспільстві [1, с. 14].

Необхідність формування професійних засад державної служби безпосередньо впливає на якість надання державними службовцями послуг громадянам, що, відповідно, впливає на ступінь задоволеності потреб громадян, а також на якість державного управління в цілому.

Необхідність підвищення престижу державної служби сформована тим, що за наявності великого різноманіття структур та посад в державі на роботу до державної служби повинні приходити висококваліфіковані професіонали, для чого важливо створення конкурентоздатного соціального пакету для держслужбовців, гідних умов праці, просування по службі та системи оплати праці державним службовцям. Саме це робить необхідність підвищення престижу державної служби однією з головних причин еволюції державної служби.

Необхідність європеїзації системи державної служби в нових країнах-членах Європейського Союзу пов'язана з тим, що входження до Європейського Союзу автоматично створює певні обмеження для державної служби, а точніше, адаптацію державної служби до загальноприйнятих стандартів ЄС.

Отже, державне управління та державна служба потенційних країн-членів ЄС перед кожним етапом розширення ЄС, на нашу думку, проходили шлях європеїзації. Європеїзація державного управління, за визначенням І. Грицяка, – це євроінтеграційний процес впливу на національні системи державного управління, з одного боку, та відповідні дії національних інституцій щодо сприйняття цього впливу – з іншого. Результатом європеїзації державного

управління є набуття європейськими країнами схожих або окремих спільних рис у власних системах державного управління [3]. При вступі до ЄС країна-член автоматично зобов'язується і повинна змінити особливості функціонування державної служби в напрямку, загальнообов'язковому для всіх інших членів ЄС. Цей процес і являє собою європеїзацію.

Європеїзація національних систем державного управління відбувається:

- через зобов'язання запроваджувати і забезпечити дотримання нормативно-правових актів ЄС;

- під впливом прецедентного права, тобто рішень Суду Європейських Співтовариств;

- завдяки тісній співпраці національних урядовців та державних службовців в інституціях ЄС та на міжнаціональному рівні під час проведення переговорів, нарад з підготовки та прийняття рішень, реалізації спільних програм і політик і т. п.;

- через створення мереж і мережне співробітництво, для якого залучаються представники ЄС, національні політики і урядовці, державні службовці всіх рівнів, представники приватного сектору, профспілок, громадянського суспільства, науковці та інші [5, с. 14].

Після цього, в процесі поступової європеїзації, системи державної служби, що мали свої внутрішні відмінності, набувають багато однакових характеристик та властивостей, не руйнуючи, а лише вдосконалюючи та адаптуючи при цьому власні системи державної служби. При адаптації власних систем державної служби, кожні потенційні країни-члени ЄС повинні враховувати стандарти Європейського Союзу, а також існуючий в ЄС стандарт (форму, шаблон), відповідно до якого має створюватися власний національний закон про державну службу в кожній країні-члені. Обов'язковими для усіх державних служб країн-членів ЄС є: розмежування між політичною та адміністративною сферами діяльності; соціально захищений статус державних службовців, що включає необхідний рівень заробітної плати, страхування і т.і.; високий професійний рівень службовців, що працюють на благо держави; –

справедливе та постійне просування по службі за наявності належного виконання посадових обов'язків і т.д.

Еволюція будь-якого процесу відбувається протягом певного періоду часу і, відповідно, відбувається поетапно. Не є виключенням і система державної служби. Еволюцію державної служби можна поділити на такі етапи:

- становлення системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу;
- професіоналізація системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу;
- стандартизація системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу;
- вдосконалення та реформування системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу.

Першою сходинкою еволюції державної служби країн-членів ЄС є становлення системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу. Як вже зазначалося, саме виникнення державної служби пов'язано із виникненням держави. При цьому, при вступі до Європейського Союзу країни-члени повинні були створити власні стандарти державної служби для країн-членів. Логічно початком цього етапу еволюції треба вважати 1957 рік – рік, коли був створений Євросоюз. Створений він був відповідно до Договору про Європейський Союз, який носить назву Маастрихтський Трактат, підписаного в лютому 1992 року і чинного із листопада 1993 р., коли шість держав, а саме Франція, Федеративна Республіка Німеччина, Італія, Бельгія, Нідерланди та Люксембург заснували Європейське економічне співтовариство (ЄЕС, Спільний ринок) (ЕЕС – European Economic Community) і Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом, Euratom – European Atomic Energy Community). Цьому передувало підписання договору про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі (ЕОВС, ECSC – European Coal and Steel Community) між вищевказаними шістьма державами, після чого

з'явилося бажання поглибленої економічної інтеграції. В 1993 році ЄЕС було перейменовано в Європейські спільноти (ЄС – European Communities).

Важливо зазначити, що процес розвитку усіх європейських спільнот у сучасний Європейський союз відбувався при передачі великої кількості функцій управління на наднаціональний рівень, що означало поглиблення, а також збільшення числа учасників розширення. На нашу думку, еволюційні процеси в державній службі Європейського Союзу також знаходились під впливом розширення ЄС та збільшення числа учасників інтеграції.

Наступним етапом еволюції країн-членів ЄС, на нашу думку, є професіоналізація системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу. Так, формування системи професіоналізації державної служби – тема багатоаспектна й, водночас, надзвичайно складна та суперечлива. Це, насамперед, соціальна проблема, тому що професіоналізація, яка ідентична результативності та ефективності діяльності державних службовців, визначених державною потребою та національною забарвленістю, спирається на історичні традиції, домінуючі цінності, організаційно-виконавчі засади суспільства та його інституцій. Державна служба як інститут державного управління на сучасному етапі розвитку покликана забезпечити надання управлінських послуг населенню, які відповідають стандартам Європейського Союзу [6]. Державна служба ЄС повинна здійснюватись на професійній основі, адже це впливає на якість державного управління кожної країни-члена ЄС в цілому. Складністю є саме професіоналізація на основі стандартів та принципів державної служби ЄС.

Наступний етап – стандартизація системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу. Важливо зазначити, що протягом існування ЄС стандарти в галузі державної служби можна поділити на два види: національні та наднаціональні. Так, національні – це стандарти та вимоги ЄС, що впроваджені в систему державної служби та редагуються відповідно до традицій, ментальності та соціально-економічних особливостей кожної країни-

члена. Наднаціональні стандарти – це вимоги Європейського Союзу, які висуваються задля забезпечення реалізації спільної політики.

Загальновизнані стандарти та принципи, на основі яких ґрунтується діяльність державних служб усіх країн-членів Європейського Союзу, повинні бути дотримані, незважаючи на наявність відмінностей державної служби кожної країни ЄС. При цьому, можна подивитись на процес розширення ЄС з іншого боку. Після створення Європейського Союзу, з кожним розширенням до наднаціонального рівня ЄС зі всіма його стандартами та принципами входили нові члени зі своїми особливостями. Тому можемо сміливо стверджувати, що процес еволюції державної служби в ЄС зазнавав змін у 1973, 1981, 1986, 1995, 2004 та 2007 роках, і протягом кожного з цих років державна служба Європейського Союзу еволюціонувала та розвивалась.

Особливої уваги заслуговує етап вдосконалення та реформування системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу. Сутністю цього етапу є внесення певних змін до системи державної служби кожної країни-члена ЄС. Як правило, ці зміни відбуваються поступово, на основі певних досліджень в галузі державної служби та – на краще. Відповідно, ці зміни не повинні суперечити стандартам, нормам та критеріям, загальнообов'язковим для всіх країн-членів ЄС. Проміжок часу, протягом якого відбувався і продовжує відбуватися цей етап, визначити неможливо, адже Європейський Союз розширюється, а кожна країна-член може вносити зміни незалежно одна від одної. Питанню особливостей реформування призначений окремий підрозділ даного дослідження.

Висновки. В даній статті визначено, що розвиток системи державної служби будь-якої країни проходить певні етапи. Не виключенням є і країни-члени Європейського Союзу. Так, доведено, що державна служба країн-членів ЄС проходить такі етапи розвитку: становлення системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу, професіоналізація системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу, стандартизація системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу, вдосконалення та

реформування системи державної служби в країнах-членах Європейського Союзу.

Варто зазначити, що на шляху до Європейського Союзу Україна нині знаходиться на етапі професіоналізації державної служби.

Крім цього доведено, що еволюційний розвиток відбувається поступово та, як правило, має під собою ряд причин. Серед причин еволюції державної служби країн-членів ЄС є такі, як необхідність створення інституту державної служби, необхідність формування професійних засад державної служби, необхідність підвищення престижу державної служби та ін.

Також важливо зазначити, що процес еволюції країн-членів ЄС відбувається поступово та містить в собі такі ознаки, як збереження своїх національних систем державної служби, а також адаптації держслужби до вимог ЄС. Варто зазначити, що цей процес складний та багатогранний та специфічний для кожної країни-члена, проте вдала його реалізація створює ефективну систему державної служби для країн-членів Європейського Союзу.

Література.

1. Атаманчук Г. В. Суть державної служби: історія, теорія, закон, практика: Монографія. М.: РАГС, 2007. – С. 14.
2. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу: Матеріали щорічної науково-практичної конференції. 28 квітня 2005 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. – 253 с.
3. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.
4. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева; Кол. авт.: В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), Л. М. Гогіна, І. В. Козюра, С. О. Кравченко, Ю. Г. Кальниш, Л. Г. Штика. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.

5. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкова ; Центр дослідж. адм. реформи. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
6. К. О. Кікіньова, Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби в контексті європейських стандартів // Електронний ресурс// Режим доступу: <http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/debu/2008-2/doc/3/09.pdf>.
7. Офіційний веб-сайт головного управління державної служби // інтернет-джерело // www.guds.gov.ua.
8. Указ Президента України Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу від 05.03.2004 року // <http://www.kmu.gov.ua>.
9. HRM in the Public Sector: A Neglected Subject. – OECD-PUMA. – Paris. № 3. – 2002. – October.
10. Public Sector Modernization: A New Agenda. – OECD-PUMA. – Paris. № 1. – 2002. – October.