

І. А. Ісаєнко, магістр з державного управління

ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто основні підходи до організації та функціонування інституту державної служби в державах – членах Європейського Союзу. Проаналізовано сучасні тенденції розвитку системи державної служби. Висвітлено вплив європеїзації на процес реформування державної служби в Україні.

В статье рассмотрены основные подходы к организации и функционированию государственной службы в государствах – членах Европейского Союза. Проанализированы современные тенденции развития системы государственной службы. Изучено влияние европеизации на процесс реформирования государственной службы в Украине.

The article reviews the main approaches to the organization and functioning of the civil service in the Member States of the European Union. It analyses modern trends in the civil service system development. The impact of the Europeanization on civil service reform process in Ukraine is studied.

Ключові слова. Європеїзація, державна служба, державні службовці, європейські принципи і стандарти державного управління, європейський адміністративний простір, СІГМА.

Вступ. Позиціонування України як демократичної держави, що обрала європейський вектор розвитку і стратегічний курс на здійснення глибоких структурних перетворень у всіх сферах суспільно-політичного й соціально-економічного життя, обумовлює важливість вивчення сучасного досвіду європеїзації державного управління та державної служби зокрема.

Поглиблення процесу адаптації державного управління України до стандартів ЄС ставить на порядок денний питання своєчасного аналізу, оцінки та прогнозування впливу процесу європеїзації на державну службу України з метою врахування його основних тенденцій та коригування стратегії і тактики внутрішніх реформ.

Серед дослідників європейської інтеграції концепція європеїзації дуже популярна. Науковці застосовують її переважно для осмислення та аналізу змін у внутрішній політиці тієї чи іншої держави, спричинених процесом європейської інтеграції.

Розвиток європейського управління та його вплив на державну службу в Україні досліджується в працях таких українських науковців, як Н. Колісниченко, В. Сороко, В. Тимошук, А. Школик, С. Озірська, Ю. Полянський [1–4] та ін.

Дослідженням теоретичного й методологічного характеру щодо формування нової парадигми публічного управління в контексті його європеїзації присвячено наукові праці І. А. Грицяка [5]. Зокрема, він розробив теоретико-методологічні засади розвитку європейського управління з урахуванням впливу на державне управління в Україні, обґрунтував неминучість європеїзації як прояву закономірності світового розвитку, який має певний політичний, економічний, правовий і культурний наслідки в державах – претендентах на вступ до ЄС, та довів потребу у виваженому застосуванні європейських підходів до реформування державного управління в Україні.

Аналізували сучасні тенденції розвитку системи державної служби та шукали оптимальні шляхи її реформування через призму узагальнення досвіду європейських країн у своїх дослідженнях зарубіжні вчені Д. Боссарт, К. Деммке [6].

Результатом активних дискусій та масштабних досліджень у сфері державного управління стали численні публікації, здійснені під егідою Європейської Комісії чи за власною ініціативою дослідних колективів університетів, інститутів і шкіл, що спеціалізуються на проблемах державного управління.

Найбільш відома серія публікацій за програмою СІГМА (англ. *SIGMA*), за якою надається підтримка для поліпшення управління й менеджменту в країнах Центральної та Східної Європи). У рамках програми СІГМА, яка є спільною ініціативою Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), проведено велику кількість досліджень у сфері державного управління та менеджменту і здійснено більше 40 публікацій, які мають характер рекомендацій для держав-кандидатів, що прагнуть до членства в ЄС, стосовно реформування системи органів державної влади, налагодження механізмів державного управління і запровадження кращого досвіду європейських країн. В Україні також проведено оцінку державного управління за шістьма базовими показниками СІГМА/ОЕСР, які застосовуються в країнах-членах і країнах – кандидатах Європейського Союзу.

Постановка завдання. Проаналізувати підходи до організації та функціонування інституту державної служби в державах – членах Європейського Союзу та можливості використання досвіду її модернізації в Україні.

Результати дослідження. В європейському законодавстві не існує однозначних та чітких норм, які визначали б модель державного управління і функціонування його ключового елемента – державної служби в державах – членах ЄС. Іншими словами, державне управління не входить до сфери компетенції ЄС, і системи державного управління держав – членів ЄС не підлягають гармонізації або регулюванню з боку ЄС. У цій сфері держави – члени ЄС наділені інституційною автономією і, керуючись принципом субсидіарності, самостійно створюють і розвивають національні системи державного управління. Таким чином, з юридичного погляду, держави – члени ЄС формально мають в основному адміністративну автономію [7, 28]. У той же час, незважаючи на відсутність надбання ЄС (*acquis communautaire*) у цій сфері, на підставі загальної згоди було визначено принципи державного управління, однакові для всіх держав – членів ЄС. До них належать: принципи верховенства права, надійності, правової впевненості, звітності та прозорості, а також достатня організаційна спроможність і залучення до управління громадян. Вищезазначені принципи можна знайти в системах адміністративного права всіх європейських держав. Дотримання державами – членами ЄС цих спільних базових принципів заклали підґрунтя для створення європейського адміністративного простору, який ще називають європейською моделлю публічної (або державної) служби [8]. Він складається зі спільних стандартів для здійснення державного управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів звітності [7, 9].

Стандарт (англ. *standard*) – це ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель чи приклад. Стандарт – це певний зразок (еталон, модель), що приймається за вихідний для порівняння з ним інших подібних об'єктів чи явищ [1, 52]. Тому Європейський адміністративний простір можна розуміти ще й як середовище, в якому держави – члени ЄС можуть ефективно взаємодіяти і співпрацювати, маючи у своєму арсеналі сукупність певних стандартів.

Слід зауважити, що утворення і подальша інституалізація Європейського Союзу стала вагомим фактором впливу на розвиток держав – членів. Політичні, економічні та соціальні зміни, які виникають на національному рівні в результаті європейської інтеграції, вже протягом більше двадцяти років характеризуються дослідниками як процеси “європеїзації”. Європеїзація в широкому значенні – це зміни, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя під впливом процесу європейської інтеграції [1, 159].

О. Оржел, посилаючись на К. Демке, визначає європеїзацію як цілеспрямовану, програмовану адаптацію або несвідоме, стихійне пристосування внутрішнього національного законодавства, процедур, норм, стандартів до норм і правил ЄС. Європеїзація охоплює різні сфери: право, економіку, політичні системи, охорону навколишнього середовища, а також сферу публічного адміністрування, процеси вироблення політики, механізми її ефективного впровадження тощо [9, 100].

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 [8].

Проте, на думку Н. Колісниченко, слід розрізняти терміни “європеїзація” та “європейський адміністративний простір”, оскільки європеїзація пов’язана з процесом зростаючого впливу, а виникнення європейського адміністративного простору означає процес сходження або конвергенції. Крім того, необхідно розрізняти процеси впливу ЄС на національні системи управління, національне законодавство з державної служби, національну кадрову політику [1, 160].

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 міжнародному 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 сектора, профспілок, громадянського суспільства, науковці та інші [7, 14].

У результаті відмінні колись системи державного управління держав – членів ЄС набувають усе більше спільних рис. Процес відбувається поступово і природно, не зачіпає національно-історичних традицій і, що важливо, не викликає в держав або їх громадян застережень і побоювань. Це зумовлено тим, що європеїзація відбувається паралельно з процесами модернізації та інтернаціоналізації державного управління не лише в державах – членах ЄС, але й країнах – сусідах Євросоюзу, які застосовують принципи належного управління, запозичують кращий досвід державного управління тощо.

Згідно з підходами до організації європейського адміністративного простору сучасна професійна публічна служба обов'язково передбачає:

- а) поділ між державною (публічною) та приватною сферами;
- б) розмежування політичної та адміністративної діяльності;
- в) розвиток персональної відповідальності державних службовців через подолання колишніх колективних процесів прийняття рішень, що потребує кваліфікованих менеджерів сфери державного управління;
- г) достатню захищеність, стабільність, належний рівень оплати праці, а також чітко визначені права та обов'язки державних службовців;
- д) відбір, призначення і просування по службі, що базуються на оцінці професійних досягнень.

Таким чином, незважаючи на особливості підходів до організації і функціонування державної служби в різних країнах Європейського Союзу, що, як правило, мають історичне національне коріння, існують загально визнані стандарти та принципи, на яких ґрунтується діяльність державних служб усіх країн ЄС.

Державна служба є однією з шести ключових сфер державного управління, для яких програмою СІГМА визначено базові показники. Дані показники визнані Європейською Комісією офіційним робочим інструментом для оцінювання ступеня підготовки систем контролю та управління держав – кандидатів до членства в ЄС. Вони увійшли до системи стандартів належного управління в ЄС й надалі слугуватимуть критеріями оцінювання стану систем державного управління країн – кандидатів.

Проголошення і реалізація намірів значного поглиблення відносин України та ЄС неминуче зумовлює європеїзацію вітчизняного державного управління.

У 2003 р. експерти Світового банку та Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії провели оцінку відповідності системи державної служби в Україні за базовими показниками Організації економічного співробітництва та розвитку, які використовуються для щорічної оцінки країн – кандидатів у члени Європейського Союзу і дозволяють протестувати національну систему на відповідність її засадам європейського адміністративного простору. У процесі оцінки основна увага приділялась таким аспектам, як: правовий статус державних службовців; правомочність дій; відповідальність та підзвітність державних службовців; неупередженість і чесність державних службовців; ефективність в управлінні державних службовців та контроль за штатом; професійність і стабільність державної служби; розвиток ресурсів державної служби у сфері європейської інтеграції.

Висновки та пропозиції Звіту місії, яка виконувала вищезазвану оцінку, знайшли своє відображення в Концепції адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, яка схвалена Указом Президента України від 05.03.2004 № 278. Зазначена оцінка стала першим етапом для розвитку та модернізації інституту державної служби України [10].

У другому півріччі 2005 р. проведено оцінку державного управління за шістьма базовими показниками СІГМА, які застосовуються в країнах – членах і країнах – кандидатах Європейського Союзу: державна служба, зовнішній аудит, фінансовий контроль, управління витратами державного бюджету, система планування і координації політики й система управління державними закупівлями.

Також СІГМА запропонувала базові показники та орієнтири відповідності державної служби європейським стандартам, до яких належать: правовий статус державних службовців; легітимність; відповідальність і підзвітність державних службовців; неупередженість і чесність державних службовців; ефективність систем управління державною службою та кадровий контроль; професійність державних службовців і стабільність державної служби; розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції [11].

При цьому запропоновано перелік орієнтирів (англ. *benchmarks*), або очікуваних результатів, яких необхідно досягти:

– наявність правової бази, що визначає статус державних службовців, їх відповідальність за дорадчі послуги, впровадження урядової політики, виконання адміністративних дій та забезпечення надання послуг;

– усі дії, які виконують державні службовці, повинні мати чітку основу в законі або у відповідному акті. Державні службовці повинні нести відповідальність перед своїм керівництвом та за загальним правом. Наявність ефективних механізмів підзвітності;

– державні службовці повинні виконувати адміністративні дії незалежно від особистих інтересів та не дбати про інші нелегітимні інтереси. У випадках корупції та інших видів зловживання владою необхідно вдаватися до ефективних дисциплінарних і карних заходів. Структура заробітної платні державних службовців має визначатися в законодавчому порядку і бути відкритою. Державні службовці повинні діяти незалежно від партійного та політичного впливу;

– слід створити міжвідомчу (централізовану) систему управління державною службою та систему управління кадрами. Система управління кадрами повинна забезпечити мотивацію для ефективної роботи державних службовців. Необхідність контролю за розміром штату і фондом заробітної платні установ державного сектора, дані про які мають бути відкритими;

– правова база та існуюча управлінська практика повинні забезпечити відкритий конкурсний відбір кандидатів на державну службу на основі заслуг і за прозорими критеріями. Умови служби та кар'єрні можливості мають бути такими, щоб стимулювати державних службовців з відповідними знаннями та вміннями залишатися на державній службі;

– необхідно виділити відповідні кадрові ресурси відділам, які займаються координацією та управлінням справами ЄС. Наявність системи мотивації, стимулювання або інших механізмів (наприклад, системи ротації, відрядження з метою навчання або опанування додаткових вмінь та навичок), які гарантують, що функції європейської інтеграції виконують достатньо кваліфіковані державні службовці і що досягається високий рівень стабільності персоналу. Розробка спеціальних навчальних програм для підготовки всієї системи державної служби до європейської інтеграції та членства в ЄС [11].

У Звіті, складеному за результатами оцінки, який був презентований на міжнародній конференції “Стратегія адміністративної реформи: рекомендації СІГМА Урядові України” 5 липня 2006 р. у Києві, наголошено, що запровадження рекомендацій Програми СІГМА стане важливим політичним кроком і служитиме як внутрішнім інтересам суспільства і держави, забезпечуючи нову якість державного управління, так і зовнішньополітичним цілям української нації, спрямованим на інтеграцію з Європейським Союзом. Цей Звіт містить також рекомендацію Урядові України якнайшвидше втілити їх у життя шляхом розроблення на їх основі та впровадження стратегії адміністративної реформи [11].

Для розв'язання зазначених проблем розроблено та прийнято низку нормативно-правових актів. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 затверджено Програму розвитку державної служби на 2005–2010 рр. Мета цього документа – визначення і здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України.

Указом Президента України від 5 січня 2005 р. № 1 схвалено Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні, яка заклала підвалини для реформування системи законодавства про державну службу. Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140 схвалено нову редакцію Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні. Концепція спрямована на системне правове розв'язання проблем у зазначеній сфері з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, результатів оцінки СІГМА/ОЕСР, рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи та інших міжнародних організацій.

На виконання Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні та Програми розвитку державної служби на 2005–2010 рр. розроблено проект Закону України “Про державну службу” (нова редакція). Зазначений законопроект ґрунтується на новому, європейському розумінні професійності державної служби, що полягає в об'єктивності, справедливості та неупередженості під час підготовки політичних та прийняття адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичних чи приватних інтересів, відданості інтересам суспільства, лояльності до держави та її легітимного політичного керівництва.

Також на виконання Програми розвитку державної служби на 2005–2010 рр. розроблено проект Концепції Програми розвитку державної служби на 2011–2015 рр. [12].

Незважаючи на певне просування в європейському напрямку протягом останніх років інституту державної служби України, сучасна українська адміністративна культура ще досить далека від європейських стандартів. Нинішній стан речей потребує проведення адміністративної реформи, головною складовою якої є комплексне реформування державної служби, що має розпочатися з прийняття нової редакції Закону України “Про державну службу”.

Проект Закону України “Про державну службу” (нова редакція), розроблений Голодержслужбою, отримав схвальну оцінку Ради Європи, Антикорупційної мережі перехідних економік Організації економічного співробітництва та розвитку, Міжнародної організації праці та Світового банку, пройшов низку узгоджень та громадських обговорень. У результаті проведеної з початку 2005 р. роботи законопроект змінив більш ніж 40

редакцій, але його основні позиції лишилися незмінними. Тільки під час громадських консультацій протягом червня – вересня 2005 р. участь в обговоренні взяло близько 12 тис. осіб; було отримано понад 3,5 тис. пропозицій та зауважень. Усього ж за час роботи над Законом опрацьовано близько 10 тис. зауважень і пропозицій. Зараз можна з упевненістю сказати, що всі громадські консультації, експертні обговорення, дискусії з українськими та європейськими фахівцями дали можливість значно покращити законопроект, порівняно з його першими редакціями [12].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що нині інститут державної служби України у своїх основних структурних і функціональних показниках відповідає уявленню про те, яким він мав бути в демократичній, правовій державі європейського зразка. Це означає, що наявні проблеми у сфері державної служби необхідно розв'язати, орієнтуючись передусім на такі вимоги, як належний рівень прозорості, якості, результативності та ефективності її функціонування. Крім того, реформування державної служби в Україні має відбуватися в контексті європеїзаційних явищ і процесів, що наблизить її до європейського зразка.

Література

1. Колісниченко Н. М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні : навч. посібник / Колісниченко Н. М. / за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. – К. : Міленіум, 2009. – 248 с.
2. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / уклад. В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2009. – 103 с.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика ; Центр політико-правових реформ. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
4. Озірська С. М. Системи державної служби в європейських країнах: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 207 с.
5. Європейське управління: теоретико-методологічні засади : моногр. / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – 398 с.
6. Боссарт Д. Державна служба у країнах – кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке; пер. з англ. О. М. Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
7. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкова ; Центр дослідж. адм. реформи. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна ; [уклад. : Ю. П. Сурмін та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
9. 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.
10. Мотренко Т. Аналітична довідка щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=39161&cat_id=39158
11. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року = Ukraine: Governance Assessment. March 2006 / SIGMA ; пер. з англ. О. Шаленко ; наук. ред. пер. І. Ібрагімова ; вип. ред. А. Вишневський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 248 с.
12. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалок [та ін.] ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.