

УДК 35.08(477)

*І. В. Чаплай,
студентка Інституту післядипломного навчання Національного Авіаційного
Університету, м. Київ*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДАПТАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

I. Chaplay,
student of Institute of postgraduate education, National Aviation University, Kyiv

ORGANIZATIONAL-LEGAL ADAPTATION ASPECTS OF STATE ADMINISTRATION MECHANISM IN UKRAINE TO THE EUROPEAN STANDARDS

Проаналізовано сучасний стан правового забезпечення державної служби в Україні, проблеми та перспективи її розвитку. Визначено основні перешкоди на шляху до адаптації державної служби України до Європейських стандартів. Запропоновано шляхи вирішення проблем адаптації державної служби України до Європейських стандартів.

Зазначене має сприяти подальшим розробці і впровадженню в сучасну практику державного управління новітніх організаційно-правових підходів адаптації державної служби до європейських стандартів.

The modern state of legal providing of government service in Ukraine, problems and prospects of her development are analysed. Basic obstacles on a way of adaptation of Ukrainian governance to the European standards are determined. The ways of decision of adaptation problems of Ukrainian governance to the European standards are proposed.

The above depicted should promote to the further development and implementation in the modern practice of governance new technico-juridical approaches of adaptation of Ukrainian governance to the European standards.

Ключові слова: державна служба, державне управління, адаптація, Європейський Союз, Європейські стандарти.

Key words: government service, governance, adaptation, European Union, European standards.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах відсутності значного національного досвіду державобудування, Україна має звертатися до європейського досвіду, і в контексті, і поза перспективами євроінтеграції. Адже це найближчі соціокультурні зразки й практики управлінської діяльності, застосування яких вимагає в нашій країні мінімум адаптації. Критичне осмислення зарубіжного досвіду із врахуванням як новітніх економічних, політичних, управлінських знань (теорій, концепцій), так і національної специфіки в Україні дасть змогу створити сучасну, високоефективну систему державного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Адаптація діючої системи державного управління України до європейських моделей є об'єктом уваги таких науковців і практиків, як Г. Атаманчук, І. Грицьак, В. Долечко, А. Кондратюк, А. Чемерис. Більшість уже існуючих досліджень присвячена аналізу практичних напрямів трансформації системи державного управління в Україні відповідно до європейських стандартів.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення та аналіз основних проблем, які перешкоджають процесу адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу та пошук шляхів їх вирішення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Перш ніж говорити про адаптацію державної служби в Україні до європейських стандартів необхідно чітко розуміти, що собою являють ці демократичні стандарти. В літературі немає чіткого тлумачення поняття "європейські стандарти". Деякі з авторів вважають, що поняття європейського стандарту стосується тільки адміністративного простору. Інші вважають, що європейські стандарти — це сукупність норм, принципів, правил організації діяльності державних структур. Демократичні стандарти Європейського Союзу необхідні для ефективної реалізації державної служби, хоча і не мають чітко сформульованих норм, але визначаються законодавством і реалізуються за допомогою комплексу програм та механізмів контролю й підзвітності. Ці стандарти в країнах-членах Європейського Союзу втілені в різних нормативно-правових актах, серед яких закони про державну службу, адміністративно-процедурні та процесуальні кодекси.

Європейське врядування гарантує належне управління через такі базові демократичні принципи:

— відкритість (openness): передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

— участь (participation): передбачає сприйняття громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати участь у процесі прийняття адміністративних рішень;

— підзвітність (accountability): базується на засадах права європейців на "належне управління", окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян;

— ефективність (effectiveness): державна політика, законодавча система повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із врахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Управлінські рішення мають прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов, специфічних особливостей сфери управління;

— злагодженість (coherence): потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність.

На нашу думку, наближення інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватися за такими пріоритетними напрямками:

- вдосконалення правових засад функціонування державної служби;
- реформування системи оплати праці державних службовців;
- встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою;
- професіоналізація державної служби.

У рамках європейських програм, розкриваються не тільки загальні напрями діяльності, в яких необхідно усувати невідповідності із стандартами Європейського Союзу, але й конкретні проблеми. Серед основних проблем, які перешкоджають реальній адаптації до умов Європейського співтовариства і які потребують вирішення ми визначили такі:

- 1) незадовільний стан сучасного законодавства України стосовно державної служби;
- 2) відсутність чіткого законодавчого розмежування політичних та адміністративних функцій у системі державного управління, що призводить до необґрунтованої плинності кадрів державної служби в залежності від політичних змін;
- 3) відсутні законодавчо закріплені критерії віднесення до посад державних службовців працівників, які реалізують відповідні державно-владні повноваження, а тому чітко не визначено коло осіб, на яких поширюється законодавство про державну службу;
- 4) діяльність держслужбовців залишається недостатньо відкритою та прозорою, не створено умов для надійного контролю за такою діяльністю з боку суспільства, що надає додаткові можливості для зловживань, порушень, хабарів, безвідповідальності;
- 5) низькою залишається якість управлінських послуг, які надаються державними службовцями, відсутні чітко регламентовані процедури та національні стандарти надання таких послуг;
- 6) недосконалою є система проходження державної служби, а саме система відбору, призначення на посади та просування по службі;
- 7) не врегульоване питання запобігання конфлікту інтересів на державній службі, тобто розмежування державного і приватного секторів.

Що стосується сучасного законодавства України, то на даний час інститут державної служби України діє на підставі Закону України "Про державну службу" від 16.12.1993 № 3723-XII, який був прийнятий в час, коли країна здійснювала перехід до нової економічної і соціальної формації. З того часу, реформування держави відбувається досить швидко, закон постійно доповнюється різноманітними підза-

конними актами. На сьогодні увесь цей громіздкий нормативно-правовий "пласт" робить функціонування державної служби малоефективним, ускладнює процес адаптації, знижує спроможність державної служби в цілому.

Що стосується розмежування адміністративних і політичних посад, то Україні слід врахувати досвід європейських країн, які володіють ефективними та результативними системами державної служби. Цікавим є досвід Польщі, де розмежовані політичні та адміністративні посади у законодавстві. В Україні необхідно прийняти відповідний нормативно-правовий акт, в якому необхідно визначити вичерпний перелік посад, що належать до політичних.

З цією проблемою тісно пов'язана проблема відсутності законодавчо закріплених критеріїв віднесення до посад державних службовців працівників, які реалізують відповідні державно-владні повноваження, а тому чітко не визначено коло осіб, на яких поширюється законодавство про державну службу. В цьому напрямі також цікавим є досвід республіки Польщі, де штат державних службовців включає тільки ті посади, на які поширюється влада Голови Ради Міністрів.

Відсутність достатньої відкритості і прозорості у функціонуванні органів державної влади призводить до більших проявів корупції та зловживань у сфері державної служби. Щодо побудови системи управління конфліктом інтересів та запобігання корупції на державній службі, то, в першу чергу, необхідно впровадити нове антикорупційне законодавство та забезпечити діяльність спеціально уповноваженого органу (особи) з питань антикорупційної політики. Разом з тим, досягти ефективності запобігання корупції неможливо без побудови відповідної системи професійного навчання державних службовців з питань запобігання та протидії корупції.

Низькою залишається і якість державних послуг. Основою для встановлення порядку в процедурі надання державних послуг має стати нормативне визначення поняття "державні послуги". У межах компетенції кожного органу державної влади необхідно на рівні стандартів визначити обсяг державних послуг, порядок надання та критерії оцінки їх якості, передбачивши запровадження відповідальності за порушення порядку надання таких послуг. Вважаємо за необхідне, модернізувати та удосконалити діяльність апаратів державної влади, оптимізувати чисельність, постійно проводити моніторинг відповідності діяльності апаратів вимогам суспільства. З огляду на це потребує вдосконалення нормативне регулювання вимог професійної етики державних службовців, підстав та процедури притягнення до відповідальності за її порушення.

Врегулювання зазначених питань має узгоджуватися із судовою реформою, заходами щодо запровадження адміністративної юстиції.

Одним із чинників, який сповільнює інтеграцію України до Європейського Союзу є недостатньо ефективний кадровий потенціал державної служби. Саме ефективна система набору та відбору осіб на державну службу є головною умовою ефективності державного управління загалом.

За наявності вакантних посад в органі державної влади в 90% випадків оголошується конкурсний відбір. У Польщі необхідною складовою процедури відбору є підготовка кандидатів перед прийомом на роботу. Прикладом може слугувати Національна школа державного управління в Польщі, яка надає дворічну підготовчу програму для кандидатів на державну службу.

Запозичення європейського досвіду конкурсного відбору державної служби можливе за повної гармонізації запропонованих елементів з існуючою системою державної служби, та повинно відповідати вимогам часу, держави та державних службовців, бути поступовим, доцільним, та охоплювати такі аспекти:

- професіоналізм;
- залучення незалежних експертів;

— вимоги до кандидатів на посади державних службовців тотожні вимогам до посади;
— відкритість для громадськості процедури конкурсного відбору.

Для вирішення питання врегулювання конфлікту інтересів на державній службі необхідним є прийняття Закону України "Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців". На нашу думку, цей Закон дозволить визначити поняття, засади запобігання та способи врегулювання конфлікту інтересів, що виникає в діяльності публічних службовців при виконанні ними своїх службових обов'язків, а також засади відповідальності за порушення вимог цього Закону.

Таким чином, для перетворення державної служби України у державну службу європейського зразка необхідно в законодавчих актах передбачити:

- встановлення публічно-правових відносин між державними службовцями і державою;
- забезпечення політичної нейтральності державних службовців шляхом розмежування політичних та адміністративних посад у системі виконавчої влади;
- чіткі критерії віднесення до посад державних службовців працівників, які виконують відповідні державно-владні функції;
- реформування і законодавче врегулювання системи оплати праці державних службовців;
- встановлення прозорих та справедливих принципів відбору на посади державних службовців виключно на конкурсних засадах;
- запровадження в системі держслужби управління персоналом, що базується на принципах законності та компетентності;
- встановлення індивідуальної дисциплінарної відповідальності державних службовців, конкретного переліку дисциплінарних порушень і дисциплінарних стягнень, процедури наслідування їх та порядку оскарження.

ВИСНОВКИ

Державна служба є ключовим елементом системи державного управління. Від ефективності її роботи залежить подальший соціально-економічний розвиток держави та її поступове наближення до загальноприйнятих засад діяльності країн-членів Європейського Союзу.

Отже, говорячи про реформування державної служби України в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу, вважаємо за потрібне вдосконалити систему вже діючих правових та соціальних засад функціонування державної служби та її кадрового забезпечення та створити систему регламентів виконання державних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Література:

1. Білорусов С.Г. Аналіз використання кращих європейських практик в підготовці та підвищенні кваліфікації управлінських кадрів України. — 2009. — Ч. 2. — С. 15—21.
2. Витко Т.Ю. Зарубіжний досвід конкурсного відбору на державну службу // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. — Ч. 2. — 2009. — С. 15—21.
3. Гончарук Н.Т. Розвиток державної служби в Україні в контексті європейської інтеграції // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: Матеріали регіон. наук.-практ. конф., 2004. — С. 92—95.
4. Європейські принципи державного управління. Переклад з англ. О.Ю. Куленкової. — 2000. — С. 252—256.
5. Кохан С.О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням

зарубіжного досвіду [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2008-2/doc_pdf/kohan.pdf

6. Мартиненко В.М. Про деякі теоретичні аспекти модернізації державного управління і державної служби в Україні // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 24 листопада 2009. — 2009. — С. 73—76.

7. Мотренко Т. Актуальні питання адаптації державної служби України до стандартів Європейського Союзу // Виступ на міжнародному управлінському форумі "Управління сьогодні та завтра" // Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=67D12292DAC755D87285A991D1A55D1?art_id=107336

8. Шамраєва В.М. Шляхи реформування державної служби України (досвід США та країн-членів ЄС) // Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції "Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади". — 2008. — С. 131—134.

References:

1. Bilorusov, S.G. (2009), "Analysis of European best practices in training and professional development of management personnel in Ukraine", Study and implementation in Ukraine of foreign experience improvement of government: Proceedings of IV All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation, vol. 2, pp. 15—21.
 2. Vutko, T.Y. (2009), "Foreign experience of competitive selection on public service", Study and implementation in Ukraine foreign experience of improvement of government: Proceedings of the IV All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation, vol. 2, pp. 15—21.
 3. Goncharuk, N.T. (2004), "The development of the public service in Ukraine in context of European integration", Actual problems of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine: Proceedings region. scientific-practical. conf., pp. 92—95.
 4. Kulenkova, O.Y. (2000), *Yevropejs'ki pryntsyipy derzhavnoho upravlinnia* [European principles of public administration], vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
 5. Cohan, S.O. (2008), "Democratic standards of public service: new approaches of state management taking into account international experience", available at: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2008-2/doc_pdf/kohan.pdf (Accessed 28 June 2014).
 6. Martinenko, V.M. (2009) "Some theoretical aspects of the modernization of public administration and public service in Ukraine", Study and implementation in Ukraine foreign experience of improvement of government: Proceedings of the IV All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation, pp.73—76.
 7. Motrenko, T. (2011), "Actual issues of adaptation of public service in Ukraine to the standards of European standards", Performance on the management international forum "Management Today and Tomorrow", available at: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=67D12292DAC755D87285A991D1A55D1?art_id=107336 (Accessed 28 June 2014).
 8. Sharmraeva, V.M. (2008), "Reforming ways of the public service of Ukraine (the USA experience and experience of the members of European Union)", Proceedings of the Second All-Ukrainian scientific-practical conference "Study and implementation in Ukraine of foreign improvement experience of government", pp.131—134.
- Стаття надійшла до редакції 09.07.2014 р.*