

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 352.07(477)»20»:061.1EU

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2024.1/29>

Нинюк І.І.

Волинський національний університет імені Лесі Українки

Нинюк М.А.

Волинський національний університет імені Лесі Українки

РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ДОСВІД ІНШИХ КРАЇН

У статті розглянуто реформу публічної служби. За 30 років незалежності України система державного управління продовжує трансформуватися і постійно шукає модель публічної служби, яка б відповідала країні. Ця безперервність зумовлена здебільшого такими факторами, як невизначеність цілей політичних змін в українському суспільстві та багатомірність українського суспільства. Водночас можна вважати, що фундаментальною причиною продовження трансформації є нестабільність і конфліктність соціального та культурного середовища, сформованого національною моделлю публічної служби. Тому необхідно вказати основні аспекти вивчення досвіду інших країн у процесі реформування публічної служби. Метою статті є аналіз досвіду інших країн у сфері публічної служби та його значення для України. Однією з ключових є реформа публічної служби. Це тому що неможливо побудувати сильну, економічно розвинену та демократичну країну без компетентних державних службовців і належного управління. Публічна служба має бути створена як інституція, яка вимагає від своїх членів певного рівня професіоналізму й неупередженості, демонструючи при цьому знання адміністративного права та Конституції України. Досвід європейських країн і США показує, що побудова демократичних суспільств потребує інноваційних підходів до розробки стратегій публічної служби відповідно до європейських стандартів, особливо у сфері державного управління. Що стосується вивчення досвіду реформування публічної служби за кордоном, слід враховувати відмінності між наявними інститутами державної служби України та їх іноземними колегами, здебільшого культурні відмінності, а також практичні потреби. Готовність української правової системи та суспільства до повної реалізації отриманих уроків, а також фінансові витрати, необхідні для впровадження та подальшого впровадження отриманих уроків. Варто розглянути їх більш детально в дослідженнях надалі.

Ключові слова: публічна служба, правова система, управління, реформа, публічне управління.

Постановка проблеми. Розвиток державних послуг у різних країнах світу має свої особливості, але спільним для всіх країн є їх зусилля щодо створення професійних, чесних, стабільних, відповідальних й ефективних державних послуг. Публічна служба переважно в демократично розвинутих країнах (США, Великобританія, Німеччина, Франція тощо) вважається службою в межах інституту «державної служби» – послуга, що надається в установі з публічно-правовим статусом, особисто державою. представляє свої установи й організації (в окремих випадках і підприємства), місцеві органи влади й інші державні установи з незалежним юридичним статусом (соціальні

та державні служби, університети, лікарні). Юридичні державні служби поділяються на державних службовців і служби в спеціалізованих відомствах (правоохоронних, військових, освіти тощо). У той же час законодавці в Європі по-різному вирішували включення певних працівників сфери послуг до категорії державної служби.

За 30 років незалежності України система публічного управління постійно трансформувалася та шукала відповідну національну модель публічної служби. Ця спадкоємність зумовлена здебільшого такими чинниками, як невизначеність цілей політичних змін в українському суспільстві, багатовекторність українського суспіль-

ства. Водночас можна припустити, що основною причиною продовження трансформації є нестабільність і конфліктність соціокультурного середовища, у якому формується національна модель державної служби. Тому необхідно вказати основні аспекти вивчення досвіду інших країн у процесі реформування державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Систематизація теоретичних досліджень із публічного управління дала змогу з'ясувати, що науково-теоретичні, методологічні, структурно-функціональні, нормативно-правові та концептуальні засади функціонування і вдосконалення системи публічного управління в Україні розкрито в наукових працях таких провідних учених: В. Дрешпак [4], О. Лазор [6], О. Ситніков [9] та ін.

Перспективам упровадження в Україні досвіду реформування публічної служби зарубіжних країн присвятили свої праці такі вчені, як Т. Аніщенко [2], Т. Гуменюк [3], С. Селіванов [10] та ін. Втім ці питання вивчено поверхнево та потребують систематизації.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз досвіду інших країн у сфері публічної служби та його значення для України.

Виклад основного матеріалу. Об'єктивне реформування публічної служби в Україні вимагає забезпечення органів влади надійними, ініціативними та професійно компетентними фахівцями, здатними ефективно виконувати свої обов'язки. Передумовою вирішення цих завдань є визначення нормативно-правових засобів контролю за функціонуванням державної служби та її службовців, а також процедур, що регулюють кадрові відносини та процеси на публічній службі [1].

Особливістю формування основ регулювання публічної служби в Україні є те, що правове закріплення інституту державної служби та правове оформлення державних службовців розпочалося на початку 2000-х років.

Термін «державна служба» вперше було легалізовано Законом України «Про державну службу» 1993 року [7]. Починаючи з 2000 року, процес розвитку правового забезпечення системи державної служби значно активізувався. У цьому значенні водночас слід згадати низку Указів Президента України. Першим з них є Указ від 21 березня 2000 року «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України» [8]. Указом затверджено Положення про Раду та визначено, що її основними завданнями є визначення методів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері

державної служби та мобілізація зусиль державних органів на підвищення їх ефективності; проведення експертизи проєктів реформування системи державної служби та підготовка проєктів планів заходів щодо їх реалізації; проведення аналізу стану державної служби та можливої координації. Слід зазначити, що адміністративна реформа 2000-х років не змогла вирішити низку важливих проблем, пов'язаних із системою державної служби. По-перше, не було розроблено довгострокову модель реформування, реформи не мали системного характеру та були зосереджені на вирішенні поточних завдань. По-друге, відсутня цілісна система управління державною службою та існує велика кількість державних інституцій, відповідальних за регуляторні функції державної служби.

У правовому полі термін «публічна служба» уперше використано в Кодексі адміністративного судочинства (2005 р.) [5], згідно із чинною редакцією, та незважаючи на низку законів про різні види державної служби та численні зміни в Кодексі, державного службовця все ще визначають як посаду в органах державної влади.

10 грудня 2015 року прийнято Закон України «Про державну службу» [7], який набув чинності 01 травня 2016 року, що ознаменувало новий етап у становленні державної служби в Україні.

Однак, зміст законодавчої термінології може дати лише уявлення про тип публічної служби, який був на той час. Державна служба як важлива складова публічної служби займає чи не найбільше місце як самостійний інститут. Державна служба як соціальний інститут – це історично сформована і стабільна форма організації спільної діяльності людей (державних службовців). Серед різноманітних інститутів, що існують в країні, державна служба належить до політичних інститутів. Це інститути, що виражають політичні інтереси та існують у суспільстві, такі як держава, суди, прокуратура. Державні службовці виконують свої соціальні функції на правовій основі лише в правовій державі [6].

Сьогодні Кодекс адміністративного судочинства України використовує поняття «публічна служба» як «діяльність на державних політичних посадах, діяльність у державних професійних органах, професійна діяльність суддів і прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна робота в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування».

Основні елементи моделі публічної служби загалом визначають принципи та порядок побудови, функціонування, розвитку та взаємодії із суспільством, цілі, організацію, управління, права та обов'язки, кваліфікаційні вимоги, вимоги до посад, кадрові технології, національну систему соціального забезпечення та систему соціального захисту [4]. Використання критеріїв й елементів під час моделювання системи публічної служби дає змогу розробити конкретні національні моделі державної служби, ураховуючи схожість між окремими типами моделей, такими як кар'єрна та посадова моделі. Водночас важливо враховувати конвергенцію різних моделей, оскільки сучасні тенденції реформування державної служби свідчать про зближення, взаємопідсилення та взаємопроникнення різних моделей. Слід також мати на увазі, що під час цієї конвергенції можуть виникати різні підвиди відомої моделі державної служби залежно від передачі частини управлінської діяльності з приватного сектору в публічний і відродження деяких старих принципів щодо добору, переведення, мотивації персоналу тощо.

Зміни до Закону України «Про державну службу», прийняті у 2019 році, зокрема, наближають українську модель державної служби до європейської, наприклад, у частині можливості укладання контрактів на державній службі. Правова основа української моделі державної служби також трансформується в результаті конкретних реформ державної служби, таких як посилення судового, військового й антикорупційного законодавства. Водночас важливість перетворень зберігається не лише в системі української державної служби, якою керують суб'єкти політико-владних відносин, а й у коригуванні зовнішнього й внутрішнього соціокультурного середовища державної служби, де закладаються підвалини суспільної й індивідуальної свідомості.

Першим кроком на етапі впровадження сучасних адміністративних принципів є створення суспільно-політичних, соціально-економічних та інституційних умов для модернізації. Наступний крок також вимагає переходу від традиційної державної адміністративної системи до загальноприйнятої європейської моделі публічного управління, яка може бути представлена як ефективний тип (необхідні організаційно-правові форми) для процесу трансформації. До специфічних рис останньої також слід віднести суттєве розмежування публічних і приватних інтересів в управлінському середовищі та супутнє розмежування

суспільно-політичних і виконавчих функцій адміністративних органів.

Європейська модель публічної служби, до якої прагне Україна відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, вимагає чіткої систематизації публічної служби. Тому інституціоналізація державної служби та встановлення єдиних принципів побудови і взаємодії всіх рівнів і секторів державної служби є пріоритетним завданням [9].

Якісні зміни у відносинах між політикою та державним управлінням (розподіл політичних посад, призначення державних службовців), домінування територіального, а не галузевого принципу (децентралізація прийняття рішень, функцій і фінансування, обмеження розмірів державних органів), детальна регламентація процесів прийняття рішень, підвищення прозорості та відкритості діяльності чиновників різних рівнів, оцінка діяльності органів державної влади. Перехід від кількісних до якісних критеріїв оцінки діяльності органів державної влади, а також найважливіші позитивні зміни, що відбулися в польських державних установах за період реформ [3]. Україна також має взяти до уваги ці зміни, оскільки вони важливі для реформування державної служби в Україні.

Система публічної служби у Французькій Республіці є цікавою для України, а саме система професіоналізації державної служби у Франції, де професіоналізм визначено як один із пріоритетів організацій державної служби. Цей підхід фокусується на забезпеченні кар'єрних державних службовців людськими ресурсами (система кар'єрного розвитку), здатними працювати з різними аспектами державного управління (від формулювання державної політики до її реалізації). Стабільність кар'єри на державній службі Франції ґрунтується, по-перше, на просуванні за службою відповідно до вислуги років, а по-друге, на гарантії зайнятості протягом усього кар'єрного розвитку державних службовців. Згідно із чинним законодавством, державних службовців неможливо звільнити до виходу на пенсію (за винятком добровільної відставки), оскільки їм має бути надана можливість перейти на іншу посаду державної служби в разі реорганізації [10].

Французька модель державної служби вважається однією з найбільш стабільних й організованих у світі та є орієнтиром для розвитку державно-службових відносин, організації та практики державної служби, зокрема й в Україні.

У Великій Британії сучасна система публічного управління була створена відносно недавно,

у сімдесятих роках ХХ століття. Досвід показує, що вся система державної служби у Великобританії організована таким чином, щоб створити свого роду професійного адміністратора, адміністратора широкого профілю (схожа концепція домінує у Франції). Загалом реформи, проведені наприкінці минулого – на початку нового століття, підтвердили адаптивність адміністративно-державної системи Великої Британії, що проявляється в життєздатності нових інститутів і процедур, які стосуються державної служби. Водночас, у процесі реформування на досить високому рівні були збережені існуючі традиції, що на нашу думку, є важливим для України.

Цікавим є досвід США у сфері державної служби. Державна служба США ототожнюється з публічною службою, і ці терміни є тотожними. На національному рівні до державної служби належать посади біженців, вищих керівних посад і посади державних службовців. Однією з характеристик державної служби США є «сильний авторитет» верховенства права, а верховенство права та повага до нього є фундаментальними принципами політичного життя. Важливим кроком до реалізації принципу рівності всіх перед законом є чітке визначення статусу державних службовців. Конкретні процедури призначення захищають державних службовців від свавілля, протекціонізму та примусу з боку політичних партій для досягнення своїх політичних цілей. Державні службовці набираються із числа кваліфікованих кандидатів і, де це можливо, з різних верств суспільства. Кандидатів відбирають і просувають за службою виключно на основі їхньої кваліфікації, обов'язків і професійної підготовки, на основі чесної і відкритої конкуренції, що забезпечує рівні можливості для всіх. До всіх працівників і кандидатів на роботу, незалежно від політичних поглядів, релігії, національності, статі, сімейного стану, віку чи інвалідності, ставляться справедливо та неупереджено в усіх питаннях, що стосуються управління персоналом, з повною повагою до їхнього приватного життя та конституційних прав [2].

Однак, аналізуючи особливості розвитку публічних послуг у США, слід пам'ятати, що адміністративно-територіальний і політичний устрій США та України принципово відрізняється, що знаходить своє відображення в організації діяльності публічних інституцій.

Слід зазначити, що сучасні розвинені країни постійно прагнуть до прогресу. Науково доведено, що визначальними факторами для запро-

вадження нових адміністративних моделей в країнах Азії були: фінансова криза наприкінці ХХ століття, демократизація й історія колоніального панування. У процесі створення нового державного управління країни Азії розробили власні «гібридні» моделі, які характеризуються не лише наявністю сильних державних елементів і великого бюрократичного апарату, а й децентралізацією, приватизацією та дерегуляцією.

Реформа державного сектору в країнах Азії базувалася не лише на принципах Нової концепції державного управління (застосування ринкових стратегій для вирішення проблем державного управління), а й на концепції належного врядування (акцент на рівність і розвиток). Реформа адміністративної системи була необхідна для вирішення нагальних проблем, що виникли в другій половині ХХ століття, таких як надмірна централізація, слабке державне управління, негнучке регулювання та кумівство рід час призначення на посади (за даними Азійського банку розвитку).

Щодо запозичення зарубіжного досвіду в реформуванні правової складової державної служби, то слід урахувати такі моменти: 1) відмінності між усталеними інститутами української державної служби та відповідними зарубіжними інститутами, насамперед пов'язані з культурними аспектами; 2) реальну потребу й готовність української правової системи та суспільства до повноцінного впровадження запозиченого досвіду; 3) фінансові витрати, необхідні для впровадження та подальшої імплементації запозиченого досвіду.

Висновки. Досвід європейських країн та США свідчить про те, що побудова демократичного суспільства вимагає інноваційного підходу до побудови стратегії публічної служби відповідно до європейських стандартів, зокрема у сфері державного управління. Потребують уваги такі напрями роботи: удосконалення нормативно-правової бази функціонування публічної служби; урегулювання процедур надання публічних послуг; удосконалення нормативно-правової бази з питань професійної етики публічних службовців; підвищення ефективності управління публічною службою; професіоналізація публічної служби; удосконалення системи професійного навчання публічних службовців.

Реформа публічної служби є однією з ключових реформ. Це пов'язано з тим, що неможливо побудувати сильну, економічно розвинену та демократичну державу без компетентних державних службовців і належної якості управління. Державна служба має бути створена як інсти-

тут, який вимагає від своїх членів певного рівня професіоналізму та неупередженості, водночас демонструючи знання адміністративного та конституційного права.

Однак, під час упровадження зарубіжного досвіду слід враховувати проблемні аспекти. Ці аспекти необхідно детально розглянути в наступних дослідженнях.

Список літератури:

1. Авербух Г. М., Сухорукова А. Л. Шляхи підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції. *Публічне урядування*. 2022. Т. 28, № 3. С. 10–16.
2. Аніщенко Т.С. Зарубіжний досвід розвитку публічної служби на прикладі країн Азії та Північної Америки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. Вип. 6. С. 277–282.
3. Гуменюк Т. І. Зарубіжний досвід організації та функціонування державної служби. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені короля Данила Галицького. Серія «Право»*. 2020. Вип. 9 (21). С. 43–51.
4. Дрешпак В. Сучасна українська модель публічної служби в контексті соціокультурної парадигми. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 2 (29). С. 56–62.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 09.02.2024).
6. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Сучасні тренди класифікації державної служби в Україні. *Публічне управління в Україні: виклики та перспективи*. 2023.
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 09.02.2024).
8. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України : Указ Президента України від 21.03.2000 р. № 473/2000 : станом на 19 квіт. 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2000#Text> (дата звернення: 09.02.2024).
9. Ситніков О.В. Реформування публічної служби в Україні. *Кваліфікаційна робота*. 2022. С. 25–43.
10. Селіванов С. В. Система розвитку професіоналізму державної служби Французької Республіки. Перспективи впровадження в Україні. *New impulses for the development of public administration and e-government: research issues*. 2021.

Ninyuk I.I., Ninyuk M.A. PUBLIC SERVICE REFORM IN UKRAINE: EXPERIENCE OF OTHER COUNTRIES

The article discusses the reform of the civil service. During the 30 years of Ukraine's independence, the public administration system continues to transform and is constantly looking for a model of public service that would suit the country. This continuity is caused mainly by such factors as the uncertainty of the goals of political changes in Ukrainian society and the multidimensional nature of Ukrainian society. At the same time, it can be considered that the fundamental reason for the continuation of the transformation is the instability and conflict of the social and cultural environment formed by the national model of public service. Therefore, it is necessary to outline the main aspects of studying the experience of other countries in the process of civil service reform. The purpose of the article is to analyze the experience of other countries in the field of public service and its significance for Ukraine. One of the key issues is the reform of the public service. This is because it is impossible to build a strong, economically developed and democratic country without competent civil servants and good governance. The public service should be established as an institution that requires a certain level of professionalism and impartiality from its members, while demonstrating knowledge of administrative law and the Constitution. The experience of European countries and the USA shows that the construction of democratic societies requires innovative approaches to the development of public service strategies in accordance with European standards, especially in the field of public administration. As for the study of the experience of reforming the public service abroad, one should take into account the differences between the existing institutions of the civil service of Ukraine and their foreign counterparts, mainly cultural differences, as well as practical needs. The readiness of the Ukrainian legal system and society to fully implement the lessons learned, as well as the financial costs necessary for the implementation and further implementation of the lessons learned. It is worth considering them in more detail in future studies.

Key words: public service, legal system, administration, reform, public administration.