

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 351.35.08

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/35>

Немирівська О.Я.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРО ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

У статті здійснено аналіз світових підходів до питання реформування системи державної служби. Визначаються передумови та впливи, які стають тригерами започаткування реформ у зарубіжних країнах. Визначаються характерні особливості західних політичних систем, завдяки яким відбувається започаткування реформ у демократичних країнах. Визначальним для реформування в розвинутих країнах є усвідомлення і владою і суспільством обслуговуючої функції держави щодо громадян. Це розуміння з обох сторін створює ситуацію, коли навіть невдалі на початкових етапах прояви реформування знаходять конструктивне вирішення. Запорукою вдалої реалізації реформ є комунікація між владою та громадськістю з основних питань життєдіяльності суспільства. Визначено позитивні зміни, закладені в оновлену модель державної служби в редакції законодавства 2015 року. Серед них зазначено створення нових дієвих інститутів (Комісія з вищого корпусу державної служби), потенційні перспективи інституту оцінювання державних службовців, а також посилені механізми захисту прав і гарантій державних службовців. Визначено основні інструменти, які мають сприяти осучасненню системи державної служби – нова модель управління персоналом державної служби та система управління державною службою, що функціонує на засадах стратегічного управління. Визначена головна мета реформування державної служби – деполітизація та професіоналізація. Визначено найбільші небезпеки можливого розбалансування системи державної служби у зв'язку зі змінами, які запроваджуються на основі політичної, а не функціональної доцільності. Запропоновані деякі приклади можливих структурних реформ на основі наявних передумов вітчизняної моделі, а також інші пріоритетні та перспективні напрями здійснення реформи, зокрема інституціоналізація етичної компоненти в нову модель державної служби України.

Ключові слова: система державної служби, модель державної служби, реформування державної служби, Комісія з вищого корпусу державної служби, етичні компоненти в системі державної служби.

Постановка проблеми. Питання реформ та реформування в сучасному вітчизняному суспільстві і науковому середовищі не є однозначним. Українська сучасна історія знає чимало прикладів псевдореформ, або реформ, які не мали належного рівня підготовки чи не знаходили підтримки при зміні політичних лідерів, оскільки не мали спадковості і не відповідали реальним потребам суспільства. Подібні експерименти породжують у суспільстві зневіру і зневагу до самого процесу реформування. І здобути її надалі стає непросто. Окремі небезпеки становлять, як видається, ситуації дискредитації вдалих реформ подальшими непрофесійними діями або бажан-

ням в угоду швидкоплинній політичній доцільності знехтувати системним цілісним баченням модернізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі увагу питанням реформування державної служби присвячують науковці, експерти та практики, а саме І. Коліушко, В. Тертичка, В. Дерезь, В. Тимошук, Д. Бродський, С. Сорока, В. Купрій, І. Хілобок, М. Виговський. Серед зарубіжних експертів із цього питання на особливу увагу заслуговують наукові доробки Д. Шиманке, Й. Фолльмута, А. Облонського. Варто згадати й про аналітичні доповіді недержавних та громадських організацій, які здійснюють аналіз ходу

реформування на різних його етапах, зокрема VoxUkraine та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати деякі особливості сучасного етапу реформування інституту державної служби України, виявити особливості західного бачення, передумов та досвіду в запровадженні і реалізації подібних реформ.

Виклад основного матеріалу дослідження. У процесі аналізу досвіду започаткування і реалізації реформ у західних країнах надзвичайно цікавим із позиції того, як відбувається запровадження реформ, є загальновідомий факт поштовху до реформування в країнах англосаксонської традиції. Саме так звана периферійна країна спонукала до початку ґрунтовних змін у системі управління в 70–80-х роках ХХ століття в країнах насамперед Британської Співдружності. Піонером у цьому питанні стала Нова Зеландія, яка відчула суттєве гальмування в економічному розвитку через негнучку систему адміністрування. Таким чином, зміни, запроваджені в невеликій віддаленій країні, стали локомотивом змін однієї з найстаріших імперій світу і, як наслідок, в інших країнах англосаксонської традиції. Окрім того, перезавантаженість державного сектора, в тому числі соціальними функціями, призвела до максимального рівня радикальності цих реформ за оцінками спеціалістів. Проте заради об'єктивності необхідно зазначити, що процес реформування передбачав доволі тривалий період реалізації – 15 років та чітко визначені етапи [3, с. 57].

Якщо аналізувати американський підхід до запровадження реформування у сфері адміністрування, то він, на відміну від британського акценту на пріоритетності структурних змін як першочергових у процесі модернізації, був спрямований на зміну поведінки бюрократії. Хоча згодом було виявлено загрозливі небезпеки щодо доволі суттєвих змін у діяльності бюрократичного апарату, які, з одного боку, залишаються традиційними, а з іншого боку, не втрачають актуальності як притаманні бюрократії. Таке бачення має місце, незважаючи навіть на специфічну історію започаткування і становлення американської державності (значна недовіра до будь-якої централізованої системи, визнання, насамперед, самоврядності і прав вільного громадянина). Проте деяка специфічність, що притаманна бюрократичній системі, знайшла своє визнання і в цій унікальній у багатьох аспектах країні [3, с. 58–59].

Щодо європейського (мається на увазі континентальний) досвіду адаптації бюрократич-

них систем до нового наповнення сенсу і суті діяльності держави в сучасних умовах, на думку дослідників, загалом бюрократичні системи Європи доволі безболісно інкорпоровались свого часу в демократичні політичні системи. У новітній період вони пізніше за країни англо-американської традиції долучились до реформування власних бюрократичних систем. Їхні реформи не мали характеру радикальних. Навпаки, вони вважаються достатньо обмеженими. Але загалом мають беззаперечні успіхи, цікавий і корисний досвід [3, с. 59].

Загальновідомо, що мотивації для початку реформ можуть бути різні. Для більшості розвинутих країн світу у 80–90-х роках ХХ століття гостро постало питання невідповідності рівня послуг, які надаються адміністративними структурами, і витрат на їх утримання тим очікуванням, що сформувались на той момент у громадян цих країн. Загалом ці очікування можна сформулювати таким чином: держава в особі її адміністративних органів найголовнішою метою своєї діяльності має ставити обслуговування громадян через розробку і впровадження відповідних стандартів у своїй інституційній структурі [3, с. 59]. І оскільки в основі цінностей політичних систем західних країн лежать ідеї пріоритетності прав і свобод громадянина як платника податків, на які утримується і завдяки чому функціонує адміністративна система, відповідно, в інтересах і на користь громадян має бути спрямована і діяльність її органів. Тобто громадянин виступає замовником цієї специфічної послуги. Тому у нього і не має бути сумнівів щодо її реалізації виключно на його користь і в його інтересах. Демократичний характер формування і функціонування політичної системи розвинутих країн сприяє надзвичайно швидкому і ефективному пошуку змоги задовольнити споживача цих послуг. Незадоволення діяльністю органів публічної влади або їх відірваність від реальної ситуації або бажання використання державних посад і можливостей, які вони створюють, миттєво призводять до необхідності нести відповідальність за свої дії завдяки дієвим механізмам правової системи, незалежності судової гілки, розвинутій свідомості суспільства, мережі громадських організацій, конкуренції і лобістським діями інших зацікавлених суб'єктів в тій чи іншій сфері, ролі, яку відіграє інститут політичної репутації в західному суспільстві. Вагомим є усталене в суспільстві уявлення про вирішальну і незамінну роль і значення бюрократії для функціонування держави і суспільства загалом.

Як видається, на відміну від вітчизняної традиції в західній суспільній свідомості здебільшого відсутнє зневажливе ставлення до бюрократії. Тобто не відбувається отожднення конкретних дій окремих осіб з ідеєю щодо позитивної і необхідної ролі чиновництва для ефективного і результативного функціонування сучасної держави, метою існування якої мають бути добробут і процвітання конкретної особи шляхом створення державними інституціями відповідних умов. Окремі проблемні питання, що можуть виникати, слугують скоріше тригером початку, зокрема реформування, удосконалення, а не приводом для зневаги і заперечення цінності і значущості інституту публічної служби взагалі. Окрім цього, важливу роль відіграють переконання, які знаходять взаємну підтримку як у громадян, так і у влади – і політичної, і адміністративної. Зокрема, розуміння публічної служби як служби суспільної довіри, що притаманно британській традиції, відіграє, як показав досвід, надзвичайно позитивну роль і у функціонуванні, і особливо реформуванні інституту публічної служби в цій країні, в тому числі упродовж останніх десятиліть.

Звичайно, не можна стверджувати про абсолютно однакове ставлення до бюрократії в усіх розвинутих країнах світу. Проте, як видається, в більшості європейських країн з огляду на значну роль традиції можемо спостерігати високий рівень взаємоповаги громадянського суспільства і влади. Наочно це набуває особливого значення в моменти започаткування реформування основоположних сфер, які є актуальними для життєдіяльності суспільства. У цьому контексті жодна сучасна демократична влада не може собі дозволити нехтувати своїм обов'язком щодо інформування, а точніше комунікації з громадськістю, бізнесом, опозиційними політичними силами. Інакше вона ризикує втратити найголовніше – довіру і авторитет у суспільстві. А це вже є репутаційними втратами як стосовно самої держави та ідеї державності як такої, так і щодо конкретної політичної сили, що започатковує відповідні реформи.

Як вже було зазначено, в рамках американської моделі можемо спостерігати дещо інше і теж традиційне для цієї країни ставлення до бюрократії. Це пов'язано з історичною ментальною недовірою американського суспільства до центральної бюрократії, що, як вже зазначалось, не є характерним для традиції і практики європейських країн. Проте в жодній із них ми навряд чи побачимо зневажливе ставлення до державних службовців, які є уособленням держави, зниження рівня захисту

чи взагалі позбавлення їх прав без запровадження відповідних компенсаційних механізмів.

Звернемось до окремих аспектів сучасної вітчизняної практики в питанні запровадження та реалізації реформ у сфері державної служби. Загалом останні роки стали надзвичайно насиченими щодо імплементації реформ у цій сфері. Проте однозначну оцінку їм дати складно, особливо з точки зору досягнення кінцевої мети – суттєвого покращення функціонування інституту державної служби загалом як для громадян, так і для самих державних службовців. Визначальним, як видається, в практичному здійсненні реформування став довгоочікуваний Закон України «Про державну службу» в редакції 2015 року. Його розробку і прийняття деякі експерти оцінюють неоднозначно [4, с. 11–12]. Насамперед це було пов'язано з непростим процесом прийняття закону, в якому не останню роль, особливо на фінальному етапі зіграли, як видається, зобов'язання країни щодо його прийняття для отримання Україною фінансової підтримки від ЄС. І хоча експертне та наукове середовище, яке було залучене до розробки законопроекту, було представницьким як із боку України, так і з боку міжнародного співтовариства, зокрема були представники таких країн, де подібні реформи в різні часи відбулися надзвичайно вдало (Польща, Словенія, Німеччина, Латвія та Велика Британія), тим не менш, за оцінками експертів, Верховній Раді України в квітні 2015 року знадобилось більше 20 спроб для прийняття законопроекту у першому читанні. Не стала винятком і традиційна ситуація зі значною кількістю правок після першого читання [3, с. 11–12]. Незважаючи на різні погляди на прийнятну для України модель державної служби загалом, закон у початковій редакції насправді запропонував чимало абсолютних новел у цій сфері, а частину вже наявних процедур і механізмів вивів на вищий та дієвіший рівень функціонування, принаймні в правовому полі. Також значним досягненням було саме прийняття закону порівняно із ситуацією кількох попередніх років, за яких відбувались розробка, а іноді й прийняття різних варіантів законів про державну службу і гальмувалось їх введення в дію, навіть із відтермінуванням.

Окремі елементи та процедури нової моделі, як зазначалось вище, стали абсолютно новаторськими для вітчизняної дійсності. Головна ж перевага реформи державної служби пропонувала цілісну й узгоджену єдину систему з новими для України сучасними і подекуди інноваційними елементами. До них можна зарахувати, зокрема,

такий інститут, як Комісія з вищого корпусу державної служби, разом із необхідністю для найвищих урядовців проходити конкурс, а також низку інших нових процедур, передбачених для службовців цього рівня, як-то неможливість їх звільнити без розгляду Комісії та інше. На окрему увагу заслуговує процедура оцінювання діяльності державних службовців, яка ставила на меті кардинально змінити підходи до розуміння суті та наповнення діяльності державного службовця. Ідея, що закладалась в основу цього правового інституту, була запозичена з бізнесу. Зрозуміло, що моментального втілення у сфері державної служби та її відчутних позитивних наслідків не відбулося через суттєві відмінності між бізнес-середовищем та сферою вітчизняного державного управління, відсутністю адаптації до специфіки державної служби як виду діяльності, проте основа для подальшого удосконалення однозначно була закладена. Також важлива роль належала доволі детально виписаним механізмам і процедурам захисту державних службовців на всіх етапах їхньої кар'єри [1].

Основою для успішного та результативного запровадження функціонування нової моделі державної служби, як видається, мали стати два її основні стовпи – деполітизація та професіоналізація. Останній заслуговує на окрему увагу, оскільки мав бути реалізований через два основні інструменти – нову модель управління системою державної служби, яка, по суті, мала ґрунтуватись на засадах стратегічного управління, та через сучасні інструменти управління персоналом на державній службі. Загалом запровадження цих інструментів мало б вирішити такі завдання:

- державна служба має слугувати національним інтересам України та її громадянам;
- державна служба має бути професійною і діяти відповідно до стандартів етики; державні службовці призначаються відповідно до заслуг, а не з політичних міркувань або особистих інтересів;
- державна служба має пріоритет щодо справедливого та результативного надання державних послуг громадянам України;
- державна служба має довіру тих, кому вона слугує, і громадяни впевнені, що державні службовці прагнуть працювати в інтересах громадян, а не заради особистих інтересів чи прибутків;
- державна служба розробляє варіанти дій щодо розвитку політики на основі комплексного аналізу та відповідних консультацій з усіма стейкхолдерами та підтримує Уряд, надаючи об'єктивні

рекомендації щодо прийняття рішень стосовно розвитку політики, визначення порядку денного та пріоритетів для країни;

- державна служба віддана ідеї реалізації рішень Уряду щодо політики;
- державна служба є такою, що службовці пишуться тим, що вони належать до державної служби, і бачать, що їхня робота та внесок визнається і цінується;

– державна служба є привабливим та доступним роботодавцем, який ставиться до персоналу справедливо та з повагою [4, с. 24].

Стратегічна система управління персоналом має бути спрямована на підтримку розвитку державної служби шляхом:

- розвитку спроможності і лідерства;
- залучення кваліфікованих кандидатів на державну службу та сприяння утримання цінних кадрів;
- забезпечення результативного, справедливого, прозорого та ефективного процесу відбору та просування по службі на основі заслуг;
- підтримки навчання (тренінгів) з розвитку спроможності та професійних навичок;
- створення системи класифікації, яка об'єктивно оцінює порівняну вартість усіх типів робіт на державній службі;
- запровадження системи оплати праці на основі системи класифікації, яка сприяє залученню кваліфікованих кандидатів на державну службу та їх утриманню;
- розвитку умов праці, які робитимуть державну службу привабливим роботодавцем, що заохочує та сприяє результативності, інноваційності, професіоналізму та утриманню цінних державних службовців;
- розвитку необхідної інфраструктури та системи управління людськими ресурсами на державній службі в Україні [4, с. 24–25].

Але на новітньому етапі занепокоєння викликає можливе руйнування основ ідеології та світогляду чинного закону. Це і спрощення умов конкурсу для певних категорій державних службовців, а іноді і відверто формальне ставлення до нього, використання оцінювання як інструменту для зручного і максимально швидкого звільнення службовців, що повертає загрози політичної упередженості в їх діяльності, і загалом надзвичайно спрощені, а подекуди і взагалі відсутні механізми і процедури захисту та відстоювання прав і інтересів самих державних службовців. Такі небезпечні, як видається, підвалини були закладені Законом України «Про внесення змін до деяких

законів України про перезавантаження влади» від 19.09.2019 року № 117-ІХ. Найголовнішою небезпекою видається руйнування цілісної моделі державної служби, яка пропонувалась Законом України «Про державну службу» в редакції 2015 року.

Повертаючись до досвіду реформ західних країн останніх десятиліть із метою формулювання пропозицій для вітчизняної практики, не можна оминати увагою той факт, що немає прикладів беззаперечного та безоглядного втілення реформ у тому вигляді, як це видавалось на самому початку. Прикладом можуть слугувати суттєва модернізація інституту спеціальних радників на рівні уряду у Великій Британії, пов'язана з відсутністю чітко визначених і закріплених повноважень на початковому етапі і, як наслідок, втручання останніх у питання бюджету, кадрові питання і структури органів влади, які очолювались їх патронами без жодної відповідальності за свої дії [3, с. 77]. Іншою неочікуваною небезпекою став серйозний витік державної інформації через посадовців, які приходили з приватної сфери на певний час, а потім туди ж і повертались, що своєю чергою суттєво порушує принципи ринкової економіки в цивілізованому світі. Інший приклад – пошуки оптимальної моделі інституціоналізації етичної компоненти в систему державної служби Канади.

Отже, модернізація окремих елементів у процесі здійснення реформування є об'єктивною необхідністю, якщо за мету визначено здійснити насправді успішні та ефективні реформи на користь громадян. Проте удосконалення окремих елементів не можна підмінити абсолютною заміною суті і сенсу реформи, особливо за відсутності справжніх процедур комунікації й узгодження з різними зацікавленими групами. Виправдання ж браком часу в угоду політичній доцільності несе значні небезпеки, оскільки ставить під сумнів авторитет та імідж держави як авторитетної інституції, насамперед, в очах власних громадян.

Серед прикладів для наслідування в процесі здійснення реформи системи державної служби вважаємо за необхідне зупинитись на деяких із них.

Перший – це досвід діяльності Комісії з цивільної служби у Великій Британії. Маючи понад 150-річний досвід своєї діяльності, останніми десятиліттями цей орган набув нового наповнення. Нині він являє собою унікальний приклад поєднання інтересів суспільства і держави і навіть Британської корони. При цьому акцент робиться саме на питанні авторитету та іміджі як запоруці

прийняття кадрових рішень у сфері державної служби [3, с. 81–83].

Комісія з питань вищого корпусу державної служби запроваджена Законом України «Про державну службу» в редакції 2015 року заклала підвалини для створення подібного органу, принаймні в майбутньому. Щоправда, в рамках лише вищого корпусу державної служби, що є зрозумілим із самої назви, на відміну від британського пробразу. Не можна стверджувати, що абсолютно подібним до останнього є і змістове навантаження цього органу, проте підвалини до створення дієвого механізму кадрової фільтрації вищих урядовців, як видається, були закладені і у вітчизняному правовому полі. Окрім цього, цей інструмент здійснював і захист прав цієї категорії службовців у питаннях їх звільнення, переведення тощо. З точки зору значущості цих посад захист і гарантії їх політичної незалежності є надзвичайно актуальними [1].

Проте Закон України «Про внесення змін до деяких законів України про перезавантаження влади» від 19.09.2019 року № 117-ІХ суттєво знівелював роль і значення цього механізму, перекреслив подальші потенційні можливості з його зміцнення і перетворення на незалежний і авторитетний орган у сфері кадрової політики на державній службі [2].

Іншим цікавим прикладом підвищення авторитету і реальної якості діяльності державних службовців, який, за свідченням фахівців, створив можливість справжнього прориву в реформуванні публічної служби в низці західних країн, став етичний аспект реформ у сфері державної служби як фактор підвищення стандартів поведінки державних службовців. Яскравим прикладом є такі країни, як Франція і Канада.

Так, канадський досвід впровадження етичної компоненти у сферу державної служби є цікавим і доволі показовим. Загалом це комплексний експеримент щодо наповнення етичною складовою частиною сфери державної служби, що й стало локомотивом змін, яких суспільство й очікувало. Цікавим, як видається, є обґрунтування передумов запровадження такого вектора як одного з базових у процесі реформування інституту державної служби. Так, експерти дійшли висновку, що в новітніх умовах через розмивання традиційного сприйняття державної служби і її рутинних процедур виявляються нові форми конфлікту інтересів та підвищені вимоги громадськості до більшої доступності інформації про діяльність органів публічної влади, збільшення особистіс-

ного погляду службовця під час прийняття рішень шляхом розширення так званої «сірої зони», тобто чогось середнього між прямо дозволеними і забороненими діями чиновника. Окремої актуальності набирає питання політичної нейтральності на державній службі [3, с. 136–140]. Етичні принципи – чіткі, захищені і гарантовані – стають певними компенсаторними інструментами, але за умови комплексності їх запровадження – через правові, інституційні, організаційні та захисні механізми. Так, через правовий механізм створюються алгоритми поведінки, зокрема в так званих граничних ситуаціях, і для службовця з'являються дієві інструменти захисту. Прикладом інституційного механізму є створення аналогу служби омбудсмена чи радника в органі

влади, який, як показав досвід, має вищий рівень ефективності у разі перебування за штатом органу влади [3, с. 138–144].

Висновки. Загалом нами окреслені окремі актуальні питання сучасного етапу реформування системи державної служби України. Спроба аналізу свідчить про чимало схожих проявів і можливих шляхів подолання проблем, що притаманні сучасній вітчизняній моделі державної служби, проблемам в її реформуванні з іншими країнами світу, їхнім досвідом. Визначальною видається, коли йдеться про реформування, необхідність з'ясування якості змісту, яким наповнений процес реформування. Зарубіжні приклади дають змогу зробити порівняння з метою імплементації найкращого досвіду у вітчизняні реалії.

Список літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Голос України*. 2015. № 250.
2. Про внесення змін до деяких законів України про перезавантаження влади : Закон України від 19.09.2019 р. № 117 IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> (дата звернення: 09.05.2020).
3. Оболенский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2011. 448 с.
4. Тіньовий звіт «Реформа державної служби України: Реалізація профільного закону 2016–2017 рр.» *Лабораторія законодавчих ініціатив*. Київ, 2017. 39 с.

Nemyrivska O.Ya. ABOUT SOME FEATURES OF CIVIL SERVICE SYSTEM REFORM: WORLD EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES

The article analyzes the global approaches to reforming the civil service. The preconditions and influences which become triggers of the beginning of reforms in foreign countries are defined. The characteristic features of Western political systems, due to which reforms are initiated in democratic countries, are determined. Determinant for the beginning of reform in developed countries is the awareness of both the government and society of the service function of the state in relation to citizens. This understanding on both sides creates a situation where even unsuccessful in the initial stages of reform find their constructive solution. The key to successful implementation of reforms is communication between the government and the public on the main issues of society. The positive changes laid down in the updated model of civil service in the wording of the 2015 legislation have been identified. Among them are the creation of new effective institutions – the Commission on the Senior Civil Service, the potential prospects of the institute of evaluation of civil servants, as well as strengthened mechanisms to protect the rights and guarantees of civil servants. The main tools that should contribute to the modernization of the civil service system are identified – a new model of civil service personnel management and a civil service management system that operates on the basis of strategic management. The main goal of civil service reform has been identified – depoliticization and professionalization. The greatest dangers of possible imbalances in the civil service due to changes that are introduced on the basis of political rather than functional expediency have been identified. Some examples of possible structural reforms on the basis of already existing preconditions of domestic model are offered. As well as other priority and promising areas of reform, in particular the institutionalization of the ethical component in the new model of civil service in Ukraine.

Key words: civil service system, civil service model, civil service reform, Commission on Senior Civil Service, ethical components in the civil service system.