

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ
«КИЇВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ»
ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ І ПРАВА

КИСЕЛЬОВА Ольга Леонідівна

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

АВТОРЕФЕРАТ

курсної роботи

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Сьогодні Україна стоїть на шляху до євроінтеграції, тому основні задачі, що стоять перед державою у питаннях проведення як внутрішньої, так і зовнішньої політики, направлені на створення та розвиток оновленого формату її співробітництва з ЄС. За останні роки у цьому напрямі було проведено чимало змін, але попереду ще великий об'єм роботи, і, таким чином, основними напрямками реформування, які є пріоритетними для України у процесі інтеграції до ЄС, є законодавство — приведення його у відповідність до європейських стандартів, а також система державної служби. Організація роботи державних службовців в країні є дуже важливим питанням, оскільки вони представляють собою її «обличчя» та є тим механізмом, що забезпечує її роботу.

Система державної служби, що існує в Україні сьогодні має свої недоліки та не може бути названою зразковою. Багато моментів, що визначають її механізм, досі мають осад «радянщини», тобто вони є застарілими. Через це сьогодні таким актуальним у процесі євроінтеграції є для України орієнтування на західні практики, на ті моделі, що існують не тільки в Європі, а й в інших країнах світу (США, Канада тощо). Поступове реформування державної служби, засноване на зразках, що практично підтвердили свою надійність, допоможе зробити її такою, на яку варто рівнятися.

Хоча питання реформування державної служби України в контексті її інтеграції до Європейського Союзу досліджується достатньо широко, не варто забувати, що цей процес тільки започаткований і його динаміка лише починає зростати. Це призводить до думки, що попереду ще багато спірних питань та змін, які варті дослідження, тому дана галузь безперечно потребує подальшого детального вивчення.

Метою даної роботи є визначення важливості оновлення системи державної служби в Україні в умовах її інтеграції до Європейського Союзу а також основних шляхів по її реформуванню на основі впровадження практичного досвіду та інструментів реформування, що були використані у свій час країнами Європи та світу.

Завдання, що висуваються до курсової роботи:

- визначити основні підходи до трактування поняття державної служби та розкрити особливості функціонування державної служби в Україні;
- окреслити характерні риси державної служби як соціального інституту, що сприяє професійному розвитку його представників;
- дати характеристику основним світовим моделям державної служби;
- розглянути досвід реформування державної служби у країнах Вишеградської четвірки та дослідити, який практичний досвід може запозичити у них Україна;
- розібрати сутність європейських інструментів інституційної розбудови та визначити їх практичне значення для України;
- проаналізувати інституційну спроможність України до реформування державної служби;

Об'єктом дослідження є державна служба як професійна діяльність та система суспільних зв'язків, що направлена на виконання задач, які ставляться перед державою, та на реалізацію державної політики.

Предметом дослідження є впровадження в Україні реформ щодо адаптації державної служби відповідно до європейських та світових стандартів та норм, що диктуються у контексті євроінтеграційних процесів.

Серед вітчизняних вчених та дослідників, які прямо або опосередковано розглядали питання державної служби є такі: Бакуменко В.Д., Баштанник В.В., Бережний В.О., Бурдяк В., Васильєва О.І., Витко Т.Ю., Гавкалова Н.М., Гогіна Л.М., Загороднюк С.В., Крайнік П.І., Ковбасюк Ю.В., Науменко Р.А., Оболенський О.Ю., Радов Д.Г., Самойленко Л.Я., Сурмін Ю.П., С.М. Сьорпін, Щербак Н.В. Серед зарубіжних дослідників, які вивчають державну службу, можна назвати таких: Васильєв В.П., Комаровський В.С., Меньшова В.Н., Рассохін А.В. та інші.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ КУРСОВОЇ

У першому розділі розкриваються головні підходи до трактування поняття державної служби: як професійної діяльності по виконанню задач держави, як соціального інституту, та за своїми функціями. Законодавством України вона визначається саме за діяльнісним підходом. Також державна служба розглядається з точки зору виконуваних нею функцій — за цим підходом вона представляє собою широке та багатогранне поняття, що охоплює велику кількість напрямів діяльності.

Розглядаються особливості української моделі державної служби, які описуються через розкриття основних принципів державної служби в Україні, та через виділення основних проблемних питань, які існують в українській системі державної служби та відрізняють її від систем інших країн. Так як наразі вступив у дію оновлений закон, її реальний стан відрізняється від того, що має бути за законодавством, оскільки відображає положення старого закону. Тому у даний момент можна охарактеризувати державну службу України, як таку, що знаходиться у процесі модернізації.

Державна служба також розглядається як соціальний інститут, де робітники своєю діяльністю, комунікаціями, зв'язками, формують таке середовище, в якому держслужбовці можуть навчатися та розвивати свої професійні навички:

- поняття державної служби та її особливості в Україні
- державна служба як професійний інститут

У другому розділі розглядаються моделі функціонування державних служб у країнах світу. До них відносять централізовану закриту модель, що існує в унітарних державах, відносно децентралізовану закриту модель, яка застосовується у федеративних державах, відносно децентралізовану відкриту модель, що діє в унітарних державах та децентралізовану відкриту модель, що функціонує у федеративних державах. Кожна з них має свої риси, та може стати

у пригоді при запозиченні певних зразків функціонування державної служби при її реформуванні.

Розкриваються основні шляхи реформування державної служби на прикладі країн Вишеградської четвірки, які схожі на Україну своїм історичним розвитком та мали схожі проблеми, що так само потребували реформування:

- світові моделі державної служби
- вектори реформування державної служби на прикладі країн Вишеградської четвірки

У **третьому розділі** аналізується сутність європейських інструментів інституційної розбудови. Європейський Союз всесторонньо надає допомогу країнам-кандидатам на вступ до нього, що відбувається через запровадження у цих країнах проектів, або інструментів інституційної розбудови. Вони направлені на підтримку реформування систем сфери державного управління та наближення її функціонування до стандартів Європейського Союзу.

В Україні на даний момент запроваджуються проекти, тренінги та обмін досвідом у рамках таких інструментів як CIB, SIGMA, TAIEХ та Twinning.

Безпосередньо розглядаються інституційні можливості самої України до реформування державної служби, описуються її проблемні моменти та можливі шляхи їх розв'язання за допомогою використання західних практик та інструментів. У контексті євроінтеграції найважливішою метою для України є розбудова інституційної спроможності, до якої входять такі завдання як модернізація кадрової політики, оновлення кадрового складу державної служби, імплементація нового законодавства відповідно до норм ЄС та адаптація адміністративної системи на засадах демократичних традицій.

- впровадження європейських інструментів інституційної розбудови: Twinning, TAIEХ, CIB
- інституційна спроможність державної служби до системного реформування в умовах євроінтеграції

ВИСНОВКИ

Дана курсова робота була направлена на розкриття усіх проблем та перспектив розвитку державної служби України в умовах процесу євроінтеграції.

У процесі написання курсової роботи були виконані усі поставлені до неї задачі. По-перше, були **визначені основні підходи до трактування поняття державної служби**. За законодавством України державна служба трактується як професійна діяльність державних службовців по реалізації державних задач. З точки зору інституційного підходу вона визначається як соціальний інститут, що є сполучною ланкою між практичною діяльністю державних службовців та правовим регулюванням реалізації цілей держави, що виконуються через цю діяльність. Також державну службу можна розглядати через призму функцій, що вона виконує. У даному контексті існує декілька підходів, з яких, на нашу

думку, найдоцільнішими є ті, що охоплюють функції державної служби в усіх сферах діяльності, тобто визначають її широку й різнобічну направленість.

Наступним кроком було **розкриття особливостей функціонування державної служби в Україні**. Актуальною характерною рисою української моделі державної служби є те, що вона не лишається статичною, а постійно знаходиться в динамічному розвитку. Її функціонування засновується на принципах законодавства, а в даний час його положення змінилися відповідно до європейських стандартів, тому де-факто ситуація відрізняється від того, як це закладено у законі, оскільки реалізація нових положень тільки почала відбуватися. Дослідники державної служби України зазначають, що її особливості визначаються тим, що відрізняє її від інших моделей, а на сьогодні цим фактором є ті недоліки, що повинна подолати імплементація нового закону.

У ході дослідження також була **окреслена роль державної служби як професійного інституту**. З цієї точки зору, державна служба як соціальний інститут не лише пов'язує правовий та соціальний аспекти державного управління, а також виступає середовищем професіоналізації для державних службовців. В ній поєднуються два протилежні моменти: її функціонування потребує компетентних кандидатів, що будуть давати реальні результати у процесі проходження державної служби, але при цьому вона сама грає роль освітнього фактору для державних службовців, які у результаті роботи, професійних комунікацій, самого знаходження у середовищі фахівців свого діла, навчаються та підвищують свій кваліфікаційний рівень.

У контексті розгляду міжнародного досвіду організації роботи систем державної служби були **охарактеризовані основні її світові моделі**. За основним підходом до типізації моделей державної служби є розділення їх на континентальну модель, характерну для країн Європейського континенту, яка є закритою, та англосаксонську, або англо-американську модель, що представлена у Великобританії та США. Їх «відкритість» та «закритість» виражається у їхній структурі, організації роботи державних службовців тощо. Дані моделі також розподіляються за критерієм того, яка форма територіального устрою у них представлена. За ним відкрита і закрита моделі також діляться на напрями унітарної та федеративної моделі. Кожна з моделей має свої особливості, залежно від того, як історично формувалася система державного управління даної країни, раніше чи пізніше початку у ній процесів демократизації. Також велику роль грає форма територіального устрою, яка, крім усього іншого, може визначати, які повноваження покладені на державних службовців.

Далі було **розглянуто досвід реформування державної служби у країнах Вишеградської четвірки та досліджено, який практичний досвід може запозичити у них**. Країни Вишеградської четвірки за соціальним устроєм та ментальністю, за історичним розвитком та існуючими проблемами, як у суспільстві, так і на рівні державного управління, дуже схожі на Україну. Серед проблем української моделі державної служби, таких як питання покращення

професіоналізації та тестування державних службовців, відділення політики від державної служби є багато шляхів вирішення на прикладі країн Східної Європи. У країнах Вишеградської групи за даних питань були запроваджені такі рішення, як додаткове оцінювання кваліфікації чиновників, а також нових службовців у Польщі та Угорщині, система розмежування видів діяльності серед державних чиновників у Словаччині, великий наголос на неупередженості державних службовців у Чехії тощо.

У наступному розділі було **розглянуто суть та завдання основних європейських інструментів інституційної розбудови**, таких як CIB, TAIEH, Twinning та SIGMA. Хоча форма впровадження кожного з цих проектів є різною, усі вони передбачають допомогу країн Європейського Союзу країнам-кандидатам на вступ до нього у впровадженні нового законодавства та модернізації системи державного управління згідно з європейськими нормами. Саме тому так важливе їх застосування в Україні: важливо не тільки правильно визначити проблеми та поставити цілі та задачі по їх розв'язанню. Вирішення проблемних питань можливе лише з допомогою людей — чиновників ЄС, які безпосередньо мають відношення як до розробки європейських норм та цих програм, так і до забезпечення їх результативності на практиці. Це і визначає їх практичне значення для процесу нашої євроінтеграції.

Останнє, що було зроблено у ході дослідження — **аналіз інституційної спроможності України до реформування державної служби**. Було визначено, що задля впровадження реформ потрібне оновлення кадрів, оскільки їхній склад є «застарілим». Також важливим є впровадження нового законодавства, на основі якого має відбуватися ефективно правове регулювання. Цей процес оновлення законодавства та адаптації його до норм ЄС безпосередньо залежить від розбудови інституційної спроможності. Її результатом має стати інститут держави служби України, як єдина система зв'язків і комунікацій, заснованих на взаємодії та співпраці усіх державних інституцій, направлених на позитивний результат розв'язання державних задач.

АНОТАЦІЯ

У курсовій роботі розкривається специфіка впровадження європейських норм та стандартів в Україні у сфері державної служби та визначено актуальні проблеми та перспективи розвитку державної служби України в умовах процесу євроінтеграції.

Визначено загальні підходи до трактування явища державної служби, розглянуто її з інституційної точки зору та охарактеризовано основні її риси в Україні. Установлено роль державної служби як інституту професійного розвитку державних службовців.

Розглянуто моделі функціонування державних служб у країнах світу та досвід реформування державної служби країнами Вишеградської четвірки, які пройшли довгий багаторічний шлях по реформуванню й представляють собою

наочний приклад того, як Україна буде розвиватися на шляху до вступу у Європейський Союз та після вступу до нього. Розкрита сутність інституційної розбудови як такої та визначено роль основних європейських інструментів інституційної розбудови для України у рамках її підготовки та перебудови системи законодавства та механізму державної служби згідно з нормами Європейського Союзу.

Ключові слова: державна служба, євроінтеграція, Європейський Союз, реформування, інститут, Вишеградська четвірка, інституційна розбудова, SIGMA, TAIEX, CIB, Twinning.

SUMMARY

A course work reveals the specifics of implementation of European standards in the civil service of Ukraine and identifies problems and prospects of its development in terms of the process of European integration.

The general approach to the interpretation of the phenomenon of public service is determined; it is reviewed as social institute and its main features in Ukraine are described. Also the role of public service as an institution of professional development of civil servants is specified.

The course work sets main models of the functioning of public services in the world and experience of civil service reform of Visegrad Group countries, which have gone through a long way on reforming and are a clear example of how Ukraine will develop towards joining the European Union and after it. Finally, the essence of institution building itself and the role of major European institution building instruments in Ukraine as part of its training and restructuring of the legal system and mechanism of public service under the rules of the European Union are discovered.

Key words: civil service, European integration, European Union, reform, Visegrad Group, institution building, SIGMA, TAIEX, CIB, Twinning.