

СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ РІВЕНЬ ТА ПОТРЕБА В ЗАПОЗИЧЕННІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

В статті проведено дослідження проблем кадрових процесів в Україні. Визначено прорахунки даної сфери та запропоновано рішення – створення єдиного стандарту на основі: посадових інструкцій державних службовців; професійно-кваліфікаційних характеристик посад, моделей компетентності. Також досліджено досвід та розвиток стандартизації державної служби Європейського Союзу, що функціонує на основі професійних стандартів державного управління.

Ключові слова: стандарт, стандартизація, Європейський Союз, державна служба, посадові інструкції.

Процес адаптації державної служби України до умов та стандартів Європейського Союзу передбачає послідовність заходів, в межах та за допомогою яких відбувається пристосування національної системи державної служби до стандартів ЄС. Актуальність теми полягає в потребі визначення чіткого розуміння усіх складових даного процесу адаптації для забезпечення ефективності такого пристосування в Україні.

Сьогодні все частіше стали проявлятися тенденції до уніфікації механізмів, методів управління задля вирішення поставлених цілей та забезпечення пріоритетів ЄС. Незважаючи на те, що кожна національна система все ще зберігає свої особливості, на даний момент чітко вимальовується тенденція до загальної моделі державного управління в ЄС, що характеризується одночасним старінням традиційних інструментів авторитарного, орієнтованого на планово-централізоване управління, і підвищення «незалежності влади», що зростає у всіх країнах.

Проблемі стандартизації державної служби України присвячені роботи В. І. Блінова [1], Д. Босарта [4], Т. Ю. Витко [3], К. Демке [4], І. С. Пилко [5], С. М. Серьогіна [6], Ж. В. Таланової [7], Г.В. Щокіна [8].

Мета дослідження полягає у визначенні проблем кадрової політики в Україні, дослідженні досвіду стандартизації державної служби в ЄС та визначенні змін, які мають бути здійснені щодо адаптації вітчизняних стандартів. Враховуючи особливості еволюції регулювання систем державної служби ЄС та загальне розуміння стандарту як зразка, еталона, моде-

лі, прийнятих за вихідні для зіставлення з ними інших подібних об'єктів, можна дати визначення стандартів державної служби ЄС. Європейські стандарти державної служби – це вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою державної служби країн-членів ЄС, що встановлені законодавством і є результатом неформальної співпраці для забезпечення реалізації місії, мети та завдань ЄС, визначених в засновницьких договорах.

Що ж до України, то сукупність нормативних актів, якими керуються при доборі на державну службу, та які досліджувались багатьма науковцями, не забезпечує ефективність і комплексність усіх кадрових процесів, які є компонентами проходження державної служби в органах державної влади.

Ефективність кадрових процесів державної служби визначається насамперед результативно реалізованими цілями, на які вони спрямовані. Жодна мета кадрових процесів у державній службі в Україні не буде ефективно реалізована, якщо інтереси службовців, які її реалізують, не збігаються з інтересами органів державної влади [6]. Лише у випадку їхньої одновекторності можна говорити про ефективність державної служби. У той же час, кадрові процеси на державній службі повинні сприяти професійно-посадовому розвитку персоналу державної служби [7], що значно мотивуватиме службовців діяти в інтересах держави.

Кадрові процеси в державній службі України мають закріплене нормативне забезпечення, що має досить формальний й іноді суперечливий характер. Так, наприклад, під час оголо-

шення конкурсного відбору на вакантну посаду в органі державної влади на іспиті перевіряються знання Конституції України, законів України, зокрема «Про державну службу», а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу. Під час проходження державної служби, згідно з діючими нормативними актами застосовують вже інші критерії оцінювання державних службовців: під час атестації враховуються результати роботи, ділові та професійні якості. Під час щорічної кваліфікації шляхом самооцінювання та надання звітності безпосереднім керівником, враховуються виконання державним службовцем посадових обов'язків і завдань особистого плану роботи, ступінь участі у виконанні окремих завдань, а також рівень знань, умінь, професійні якості, здібності державного службовця; під час перепідготовки, підвищення кваліфікації чи навчання оцінюються переважно отримані знання, зрідка – навички та вміння. Можна зробити висновок, що не існує єдиного нормативного документа, який був би спроможний характеризувати та спрямовувати кадрові процеси у державній службі і бути своєрідним стандартом державної служби [3].

У державному управлінні поняття «стандарт» тлумачиться як єдина типова форма організації, проведення, здійснення чогонебудь [2, с. 1383]; нормативний документ, розроблений, як правило, на основі відсутності суперечностей з наявних питань у більшості зацікавлених сторін і затверджений компетентним органом. Якщо ж це професійний стандарт, що безпосередньо впливає на професію, посаду, то він повинен давати відповідь на питання: як потрібно готувати фахівців, здійснювати добір кадрів та, взагалі, про проходження державної служби, щоб споживачі послуг були впевнені в їх якості, стабільності протягом тривалого часу та перспективі поліпшення.

Суть професійного стандарту полягає в тому, що його зміст не доповнюється та не змінюється в результаті його обговорення з роботодавцями. Цей зміст закладено в самій професійній діяльності державних службовців [1]. Тривалі дискусії вітчизняних і зарубіжних науковців свідчать про актуальність вивчення основ та розроблення дієвих професійних стандартів державної служби. Г. Щокін ототож-

нює їх з об'єктивною структурою професійної діяльності, яка відповідає визначеним вимогам, правилам, нормам і повинна передбачати професійно необхідні знання, уміння та навички [8, с. 11]. Інші визначення професійного стандарту є такими: показники компетентності в певних професіях, що знаходять відображення у відповідному нормативному акті з визначенням вимог до кваліфікації працівників за різними кваліфікаційними рівнями; компетентнісна модель спеціаліста, яка цілком відрізняється від раніше прийнятих кваліфікаційних моделей [5]; багато-функціональний нормативний акт, який визначає в рамках конкретного виду діяльності вимоги до змісту і умов праці, кваліфікації та компетенції працівників за різними кваліфікаційними рівнями.

Наявний стан справ на державній службі вказує на проблемні питання щодо стандартизації кадрових процесів у державному управлінні України. В Україні професійні стандарти державної служби перебувають на стадії розробки. Автор переконаний, що ефективний професійний стандарт допоможе усунути окремі недоліки в державному управлінні. Розроблення такого дієвого документу щодо державної служби надасть ґрунтовні відповіді на запитання, яким чином повинна будуватись професійна діяльність державного службовця. Професійні стандарти повинні бути основою формування і проходження кадрових процесів державної служби. На підставі вищесказаного, зазначимо, що даний документ потрібно створювати на основі: посадових інструкцій державних службовців; професійно-кваліфікаційних характеристик посад; моделей компетентності, що в Україні перебуває на стадії розробки.

На відміну від України у зарубіжних країнах ефективно функціонують професійні стандарти в державному управлінні на основі професійних компетенцій, а саме: National Competency Standards for Public Administration (Австралія); Competency Profile, Canadian General Standards (Канада); Standard for Competencies of the ... (Federal Government) (США); Competency Profile ... (Великобританія).

Основними передумовами спільного розвитку державної служби ЄС, на основі підходів сучасного менеджменту, стали: трансформація концепцій державного управління; Public-Private Partnerships; соціальний діалог як засіб

забезпечення збалансованості розвитку публічного і приватного ринків праці в рамках ЄС; впровадження інструментарію САФ; гуманізація управлінського сектору та забезпечення його гнучкості на основі теорії *New public management*.

Варто відмітити, що надбання ЄС щодо регулювання національних систем державної служби з метою приведення у відповідність із організацією управління на наднаціональному рівні зазнавали постійної трансформації у зв'язку з реалізацією оптимальних моделей координації політик держав-членів для досягнення цілей та завдань, визначених у засновницьких договорах. В основному це було пов'язано із: пошуком оптимальної інституційної основи управління на наднаціональному рівні як необхідної умови функціонування ЄС, генезою еволюції ідеї ЄС, що відображалась у Римському, Копенгагенському, Маастрихському, Мадридському та інших договорах, пошуком напрямів і перспектив розширення та внутрішніх механізмів координації політик, уніфікації підходів, процесів, процедур та стандартів управління для підтримки належного рівня відповідності національних систем вимогам ЄС. Певним чином такі трансформації вплинули на політику держав-членів щодо національних систем державної служби як специфічного провідника державної політики. Аналізуючи історію інституційного становлення ЄС, слід відзначити, що вплив на системи державної служби країн-членів ЄС занадто затягнувся. На початковому етапі інтеграційних процесів новостворені спільноти в основному опікувались питаннями побудови оптимальної інституційної архітектури на наднаціональному рівні без оптимізації чи адаптації національних управлінських структур до нових умов.

Яскравим показником розвитку політичної думки спільнот стало підписання Маастрихського договору та Амстердамського договорів. Вони вивели на якісно новий рівень ідею наднаціонального інституційного управління в ЄС, доповнивши її принципом субсидіарності. Цей принцип був включений під статтею «3b» (ст. 5 консолідованого Амстердамського договору), яка передбачає, що: у сферах, які не є виключною компетенцією Спільноти, вона має право діяти на основі принципу субсидіарності лише настільки, наскільки поставлене завдання не може бути повною мірою розв'язане

окремими державами-членами, і тому, зважаючи на його масштаби і результати, буде краще виконано Спільнотою. Тобто було чітко розподілено сфери пріоритетів між ЄС як об'єднанням та суверенними країнами-членами як одиницями ЄС. Аналіз цього договору засвідчує, що державне управління та державна служба не входили в сферу виключної компетенції Спільноти.

Подальші трансформації в середині ЄС (поглиблення економічної, соціальної, екологічної політики, політики спільної безпеки) зумовили необхідність однорідності у механізмах та підходах до управління. Бурхливий розвиток інтеграційних процесів поставив питання про політичну інтеграцію та адекватність управління в нових реаліях. У доктрині європейського права до інтеграційних технологій відносяться і повідомлення про стандарти, коли жодних єдиних або одноманітних норм не створюється, а на держави – члени ЄС покладається обов'язок повідомити Комісію про нові стандарти, ухвалені на національному рівні [9, с. 90]. У грудні 1995 року Європейська Рада доповнила Копенгагенські критерії новими положеннями, відповідно до яких політична інтеграція стала політичною потребою. До цих питань додалися проблеми з передінтеграційними перетвореннями у країнах-кандидатах. Їх актуальність та інтенсивність помітно підвищилися у зв'язку з безпрецедентним розширенням ЄС у травні 2004 р. та конституюванням інтеграційних процесів. Проте, якщо управлінські явища цих процесів спочатку в Європейських Спільнотах, а потім і в Європейському Союзі, відображалися за допомогою таких категорій і понять, як «європейське урядування», «правління в Європейському Союзі», тощо, то вже з 2004 р. після підписання в Римі 25 державами-членами ЄС Договору про запровадження Конституції для Європи в науково-практичному обігу з'явилося поняття «європейське управління», закріплене в ч. 1 ст. III-398 цього Договору: «відкрите, ефективне та незалежне європейське управління підтримує інституції, органи, відомства та агенції Союзу під час виконання їхніх завдань» [10].

Співпраця та обмін зміцнили неформальні партнерські відносини й поступово створили умови, які змусили партнерів узгоджувати підходи для досягнення різними системами державного управління міжнаціональних зобов'язань та в такий спосіб забезпечувати

впровадження політики, яка проголошувалась засновницькими договорами та похідним законодавством ЄС. Міжурядові відносини допомагають поширенню, усвідомленню та впровадженню спільних принципів управління та форм менеджменту, що, в свою чергу, сприяє створенню спільної моделі державного службовця та його поведінки в державах-членах ЄС [1, с.71]. Така уніфікація систем пояснюється історичною спільністю, низькими відхиленнями у ментальності, спільною генезою розвитку та особливістю масштабних інтеграційних процесів і є результатом конвергенції національних систем державної служби, що привело до фактичного стирання меж між ними. Оскільки національні системи державної служби повинні дотримуватись стандартів для належного функціонування на рівні ЄС, вони почали кооперувати зусилля для оптимізації діяльності, що, в свою чергу, було спрямовано на доповнення та розширення уже зафіксованих вимог. Завдяки прецедентному праву сталося так, що регулювання сфери національних державних служб перемістилося від режиму монополії з боку держави до вільної ініціативи та конкуренції [1, с.65]. Тому національні державні служби все частіше почали звертати свою увагу до надбань міжнародного менеджменту, якому невідомі ні кордони, ні поділ на національності, а основним пріоритетом якого є досягнення результату за максимально коротким терміном із мінімальною затратою ресурсів.

Таким чином, стандарти ЄС в галузі державної служби за компетенційною ознакою можна поділити на два види: а) національні – імплементовані в систему державної служби вимоги ЄС, що корегуються у відповідності до традицій, ментальності та соціально-економічної формації, б) наднаціональні – вимоги з боку ЄС, оформлені для забезпечення адекватності реалізації спільної політики.

За хронологічно-компетенційною ознакою можна виділити такі стандарти ЄС в галузі державної служби: а) первинні – розроблені на ранніх етапах формування ЄС та закріплені в правових актах ЄС. Згодом вони були доповнені Стразбургською рекомендацією щодо нормування поведінки державних службовців країн-членів Ради Європи, прийнятою Комітетом Міністрів Ради Європи у травні 2000 р. та Директивою Ради Європи 2000/43/ЄК від 29 червня 2000 р. про запровадження принципу однакового ставлення до всіх службовців, не-

залежно від їх расового чи етнічного походження [4, с. 97]; б) вторинні – стандарти сформовані під впливом уніфікації у вирішенні питань та виконання зобов'язань, що поставлені перед країнами в рамках ЄС. Такі стандарти не оформлені у вигляді конкретних нормативних актів і швидше нагадують тенденції, проте вони знайшли найширше застосування в країнах ЄС. Вони набрали легітимності та загального поширення на основі опробування часом та ефективністю.

Проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки. Система української державної служби ще має здійснити значні кроки щодо адаптації зі стандартами ЄС. Потрібно створити єдиний документ-стандарт на основі: посадових інструкцій державних службовців; професійно-кваліфікаційних характеристик посад; моделей компетентності, адже існування низки законодавчих і підзаконних нормативних актів, які регулюють кадрові процеси у державній службі, недостатне для того, щоб державні службовці ефективно виконували свої посадові обов'язки. Також варто зазначити, що встановлення компетентними органами ЄС стандартів в сфері державної служби стало необхідною передумовою до посилення ролі наднаціонального управління як необхідної складової політичної інтеграції. Подальше доповнення стандартів надбаннями та технологіями сучасного менеджменту на основі неформальної співпраці країн-членів в межах ЄС, лише доповнюють твердження, висновки та тенденції щодо поглиблення співпраці в галузі державної служби на європейському континенті. Саме тому, основним напрямком удосконалення, так званою перспективою на майбутнє, чинного законодавства є запозичення досвіду ЄС та створення нового і єдиного нормативного акта, що спроможний характеризувати та спрямовувати кадрові процеси в державній службі, та описуватиме вимоги органу державної влади до посади та державних службовців.

Література

1. Блинов В. И. Концептуальные основы разработки федеральных государственных образовательных стандартов начального и среднего профессионального образования нового поколения [Електронний ресурс] / В. И. Блинов. – Режим доступа : http://old.firo.ru/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=21.

2. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ Перун, 2005. – 1728 с.

3. *Витко Т. Ю.* Удосконалення добору кадрів на державну службу в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Т. Ю. Витко ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Дніпропетровськ, 2011. – 20 с.

4. *Боссарт Д.* Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М. Шаленко) / Д. Боссарт, К. Демке – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.

5. *Пилко И. С.* Компетентностный подход как основа разработки и реализации профессиональных образовательных программ: мифы и рифы [Електронний ресурс] / И. Пилко // Информационные технологии, компьютерные системы и издательская продукция для библиотек: материалы конф. «LIBCOM- 2008». – Электрон. Текстовые данные. – М. : ГПНТБ России, 2008. – 1 электрон. опт. диск (CD-

ROM). – Режим доступа : <http://www.gpntb.ru/libcom8/disk/trud.html>

6. *Серьогін С. М.* Державний службовець у взаємовідносинах між владою і суспільством : [монографія] / С. Серьогін. – Дніпропетровськ: ДРІДУНАДУ при Президентіві України, 2003. – 456 с.

7. *Таланова Ж. В.* Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи : автореф. дис. на здобуття наук. Ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державна служба» / Ж. Таланова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2004. – 20 с.

8. *Щокін Г. В.* Як ефективно управляти людьми: психологія кадрового менеджменту : [наук.-практ. посібник] / Г. В. Щокін. – К. : МАУП, 1999. – 400 с.

9. *Гайдулін О. О.* Європеїзація контрактного права: монографія / О. О. Гайдулін. – К. : КНЕУ, 2012. – 238 с.

10. *Копійка В. В.* Розширення ЄЕС. Теорія і практика інтеграційного процесу. – К. : Видавничо поліграфічний центр «Київський університет», 2002. – 178 с.

Н. М. Чехоева

Стандарты государственной службы Украины: современный уровень и потребность в заимствовании европейского опыта

В статье исследованы проблемы кадровых процессов в Украине. Определены просчеты данной сферы и предложены решения – создание единого стандарта на основе: должностных инструкций государственных служащих; профессионально-квалификационных характеристик должностей, моделей компетентности. Также исследован опыт и развитие стандартизации государственной службы Европейского Союза, которая функционирует на основе профессиональных стандартов государственного управления.

Ключевые слова: стандарт, стандартизация, Европейский Союз, государственная служба, должностные инструкции.

N. Chehueva

Standards of civil service of Ukraine: the current level and the need of adopting the European experience

The article deals with the the problems of personnel processes in Ukraine. The author defines miscalculations of this sector and proposes the solution – creation of the unified standard on the basis of: job descriptions of civil servants; the professional-qualification characteristics, models of competence. Also the experience and development of the EU state service standardization, which operates on the basis of professional standards in public administration, are studied.

Key words: standard, standardization, the European Union, public service, job descriptions.