

А. О. ЧАРКІНА, В. В. ЧЕРНЯХІВСЬКА

**Цивілізаційний вимір
національного державотворення:
адаптація державної служби
України до стандартів
Європейського Союзу**



**А. О. ЧАРКІНА
В. В. ЧЕРНЯХІВСЬКА**

**ЦИВІЛІЗАЦІЙНИЙ ВИМІР
НАЦІОНАЛЬНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ:
АДАПТАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Монографія

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2018

УДК 351/354.07/.08(477:(4-ЄС))(02)

Ч-20

Рецензенти: *Є. О. Романенко*, д-р наук з державного управління, проф., проректор ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”

Ю. О. Куц, д-р наук з державного управління, проф., завідувач кафедри Регіонального розвитку та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України Харківського регіонального ін-ту державного управління

Д. В. Неліна, д-р політ. наук, доц., завідувач кафедри Державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка

В. Ю. Стрельцов, д-р державного управління, професор надзвичайний Поморської академії в Слупську (Польща)

Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 10 від 31.10.2018)

Чаркіна А. О., Черняхівська В. В.

Ч-20

Цивілізаційний вимір національного державотворення: адаптація державної служби України до стандартів Європейського Союзу: монографія / А. О. Чаркіна, В. В. Черняхівська. — Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. — 310 с. Бібліогр. : с. 268–309.

ISBN 978-617-02-0315-1

Робота присвячена проблемам адаптації державної служби України до правових і соціокультурних традицій держав – членів Європейського Союзу. Вивчено досвід становлення державної служби в європейських демократіях з метою імплементації його в діяльність відповідних національних структур та інститутів. Окреслені перспективи інституційної розбудови державної служби на засадах симбіозу досконалих доктринальних підходів як зарубіжних, так і вітчизняних.

Для широкого кола науковців, практиків державного управління, слухачів магістратури публічного врядування та курсів підвищення кваліфікації державних службовців, усіх, хто цікавиться європейським напрямом державотворення.

УДК 351/354.07/.08(477:(4-ЄС))(02)

© А. О. Чаркіна, В. В. Черняхівська, 2018

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2018

© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2018

ISBN 978-617-02-0315-1

“Без визнання досто́йності людини, гідності й цінності людської особистості як ключового елемента права, без продукування і культивування системи ціннісних орієнтацій загальноцивілізованого характеру не лише в сфері культури, освіти, науки, але й економіки й політики годі сподіватись на динамічну трансформацію українського суспільства в суспільство ліберальної демократії. А іншого шляху у нас немає...”

Микола Амосов

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	7
ПЕРЕДМОВА	8
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ВИКОНАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ	12
1.1. Сутність, зміст та принципи державної служби: наукові підходи	12
1.2. Типологія систем та видів державної служби сучасних демократичних країн	37
1.3. Правові засади організації державної служби в Україні в аспекті реалізації стандартів та норм ЄС ...	47
Розділ 2. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАБЛИЖЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС	59
2.1. Стандарти нормативно-правового регулювання державної служби в країнах Європейського Союзу ...	59
2.2. Інституційні засади адаптації державної служби України до стандартів ЄС	85
2.3. Нормативно-правовий вимір інституційної розбудови системи державної служби України в умовах стратегічного курсу на європейську інтеграцію	106
Розділ 3. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	118
3.1. Формування сучасних стандартів гендерної політики Європейського Союзу	118
3.2. Гендерна політика в системі державної служби: Case Study кращих практик ЄС	141
3.3. Генезис української гендерної моделі в системі державної служби	178

Розділ 4. АДАПТАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ПРОЦЕСІ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ	202
4.1. Нормативно-правовий та інституційний інструментарій адаптації державної служби України до стандартів ЄС	202
4.2. Сучасний стан та проблеми євроінтеграційного реформування системи державної служби України ..	217
4.3. Удосконалення гендерної політики в системі державної служби України.....	235
4.4. Перспективні шляхи та напрями інституціональної розбудови системи державної служби в Україні за стандартами ЄС	254
ПІСЛЯМОВА	263
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	268

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

CIB	– Comprehensive Institution Building
ENP	– Європейська політика добросусідства (European Neighbourhood Policy)
ENI	– Європейський інструмент сусідства (European Neighbourhood Instrument)
ENPI	– Європейський інструмент сусідства і партнерства (European Neighbourhood and Partnership Instrument)
IPA	– Інструмент підготовки до вступу в Європейський Союз (Instrument for Pre-Accession Assistance)
NCP	– Національна контактна точка TAIEХ
РАО	– Адміністративний офіс програми TAIEХ
SIGMA	– Support for Improvement in Governance and Management
TAIEХ	– The Technical Assistance Information Exchange Office
ВР	– Верховна Рада України
ЄАП	– Європейський адміністративний простір
ЄС	– Європейський Союз
КМУ	– Кабінет Міністрів України
Мін'юст	– Міністерство юстиції України
ОЕСР	– Організація економічного співробітництва та розвитку
ПКМУ	– Постанова Кабінету Міністрів України
РЄ	– Рада Європи
УПС	– Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р.
УА	– Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами — з іншої, від 27.06.2014 р.

ПЕРЕДМОВА

Інтеграція України до ЄС є ключовим зовнішньополітичним пріоритетом держави. Український народ обрав подальшу стратегію державотворення: відкритий діалог цивілізацій; згуртування навколо спільних цінностей; пошук нових політичних ідеологій інтеграційного характеру, здатних об'єднати українське суспільство від Сходу до Заходу в цілісну державу, та проведення модернізації із збереженням культурної та цивілізаційної самобутності всіх регіонів. Модернізація економіки, права, системи державної служби, демократизації є необхідними умовами вступу до Європейського Союзу, водночас членство в ньому є потужним стимулом для трансформації українського суспільства.

Сьогодні перед нашою державою, перед українським народом стоїть завдання бути гідними цієї ідеї, ми достойні жити в Європейському Співтоваристві, здатні запровадити європейські стандарти і дотримуватись їх в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а насамперед — у державному управлінні, системі державної служби.

На часі закріплення в українській Конституції завдання невідвортної інтеграції нашої держави в європейський політичний, економічний, правовий простір. Це вже зумовило початок реформ у багатьох сферах і галузях країни, зокрема, й у сфері державного управління та державної служби. Адже адаптація законодавства України з модернізації державної служби до законодавства Європейського Союзу є важливою складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу.

Так, необхідні реформи в Україні вже розпочаті, проте на шляху до їх успішної реалізації існує низка негативних факторів, що перешкоджають успішному проведенню інституціональної розбудови євроінтеграційної політики в нашій державі. В умовах, коли реформа державної служби здійснюється у загальному руслі адміністративної реформи, це не завжди дає

можливість чітко виокремити її цілі, завдання і результати; централізована модель адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу поєднується з інституційною нерозвиненістю процесу та відсутністю ефективної координації між органами влади, недосконалістю нормативно-правових документів та довгострокового планування в євроінтеграційній сфері; дублюванням й внутрішнім протиріччям прийнятих нормативно-правових актів, які не дають змоги досягти належних дій Закону. Але все це не зупинить наше прямування до Європи.

Прагнення розбудувати державу європейського рівня відповідно до європейських стандартів вимагає досконалого вивчення, аналізу та побудови такої моделі державної служби, в якій не було б місця корупції та непрофесійності, прислужування фінансово-олігархічним групам, а на чолі прагнень державного апарату стояло б служіння народу, створення всіх умов для подальшого розвитку й розквіту України.

Саме тому формування і розвиток державної служби за європейськими стандартами є першочерговою й необхідною умовою всебічного розвитку України як демократичної, правової та соціальної держави з відповідною соціально орієнтованою ринковою економікою. Державна служба є елементом організації суспільства в державі та одночасно соціальною, правовою, етичною та організаційною системою, сполучною ланкою між державою і суспільством, професією, діяльністю в межах чітко встановленої компетенції, системою правил роботи щодо виконання функцій держави, персоналом, спроможним виконувати ці функції.

Державна служба виступає важливою умовою, інструментом реформування України та її інтеграції в європейське товариство. Традиційний підхід до державної служби як до засобу реалізації волі держави, здійснення адміністрування та управлінської діяльності видозмінюється. Поряд із виконанням ролі суб'єкта владних повноважень державна служба здійснює аналітичну, прогнозуючу, регулюючу, організаційну, сервісну і контрольну функції. У контексті наближення державної служби України до європейських вимог особливо актуальною

проблемою є надання державній службі функцій забезпечення суспільних потреб, дотримання конституційних прав і свобод законних інтересів суб'єктів суспільних відносин, що виникають у громадянському суспільстві.

Принципово важливим у процесі інтеграції України в європейський простір є й вивчення європейського та українського досвіду подолання реальних перешкод на шляху до впровадження гендерної рівності — однієї з ключових засад сучасної демократії.

Досвід кожної окремої європейської держави щодо запровадження принципу паритетної участі жінок і чоловіків у сфері державного управління концентрується навколо характерних для конкретного соціокультурного середовища усталених ментально-етнічних і гендерних домінант та стереотипів. Проте цей досвід свідчить про єдину головну тенденцію: забезпечення рівного права чоловіків і жінок на участь у публічному управлінні, в процесах самоврядування та самоорганізації громад.

Отже, наукове дослідження процесів становлення й адаптації до вимог Європейського Союзу існуючої системи державної служби України в усіх її виявах та аспектах є відображенням активних трансформаційних процесів у державі та відповідає її сучасним потребам. Саме цьому й присвячується дана монографія. Вона є результатом наших спільних досліджень протягом останніх п'яти років.

Автори висловлюють щире подяку рецензентам:

Романенку Є. О. — доктору наук з державного управління, професору, проректору ВНЗ “Міжрегіональної Академії управління персоналом”.

Куцу Ю. О. — доктору наук з державного управління, професору, завідувачу кафедри Регіонального розвитку та місцевого самоврядування НАДУ при Президентові України Харківського регіонального інституту державного управління.

Неліпі Д. В. — доктору політичних наук, доценту, завідувачу кафедри Державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка.