

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ЗАБОТІНА ОЛЕНА ОЛЕКСАНДРІВНА

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В
УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. В сучасних умовах модернізації вітчизняного законодавства та розбудови України як правової держави з демократичними принципами і проголошенням напрямку інтеграції до Європейського Співтовариства зростає роль та значення державної служби, ускладнюється рівень її завдань і функцій. Сучасний інститут державної служби повинен забезпечити ефективну, правильно організовану, мобільну, результативну та стабільну діяльність для розвитку системи державного управління України. Запровадження якісно нової державної служби має орієнтуватися на принципи організації, які відповідають сучасним трансформаційним процесам, тому що ефективне функціонування держави не можливе без структурованого, упорядкованого та дієвого правового забезпечення, розвиток якого є безперервним процесом, що передбачає вдосконалення нормативно-правової бази з врахуванням закордонного досвіду та вітчизняних реалій. Пріоритетним напрямом розвитку законодавства є продовження реформи державної служби та приведення її у відповідність до європейських стандартів з метою удосконалення ефективності її діяльності, що обумовлює актуальність теми дослідження.

В роботі, крім навчальної літератури, монографічних досліджень, наукових статей та історичних пам'яток, що функціонували на різних етапах становлення сучасної України щодо вивчення правового регулювання трудових відносин державних службовців в Україні, використовувалися такі нормативно-правові акти: Кодекс законів про працю України, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про громадянство України», Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», Указ Президента України «Про комплексну програму підготовки державних службовців» та інші закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції досліджується в науковій літературі.

Зокрема, основні питання державної служби аналізують у своїх працях: В.О. Андреев, В.М. Баришніков, Л.Р. Біла-Тіунова, Г.М. Бистрик, К.В. Бондаренко, Т.Ю. Витко, Л.О. Воронько, О. Дрозд, О. Домбровська, М.В. Канавець, А.В. Кірмач, М.В. Коновалова, О.А. Линдюк, О.Ф. Мельников, О.Ю. Оржель, О. Пархоменко-Куцевіл та інші.

Аналіз наукової бази правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції дозволяє визначити, що наукові розробки здійснюються лише за певними вузькими аспектами та, в переважній більшості, не аналізують найновіші зміни до українського законодавства. Подібна ситуація визначає необхідність проведення комплексного дослідження вказаної проблематики на основі вивчення найбільш сучасних нормативно-правових актів з метою надання рекомендацій з подальшого вдосконалення законодавства.

Необхідність подальшого вивчення зазначених положень обумовили вибір теми дослідження: **«Правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції».**

Метою даного дослідження є теоретичне обґрунтування правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції та надання рекомендацій щодо шляхів його вдосконалення.

Досягнення мети дослідження обумовило необхідність розв'язання таких **основних завдань**:

- розглянути теоретичні засади правового регулювання державної служби в Україні;

– дослідити сучасний стан та особливості правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах Європейської інтеграції;

– визначити шляхи удосконалення правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції.

Об'єкт дослідження – державна служба в Україні в умовах європейської інтеграції.

Предмет дослідження – правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції.

Методи дослідження. Для реалізації мети й завдань дослідження використовувався комплекс сучасних загальнонаукових принципів, підходів і спеціальних методів. В ході роботи були використані різноманітні методи дослідження, зокрема:

1) *порівняльно-правовий метод* був використаний при вивченні законодавства європейських країн та національного законодавства щодо правового регулювання проходження державної служби;

2) *історичний метод* став основою для вивчення становлення державної служби в Україні;

3) *системно-структурний метод* покладено в основу дослідження, адже державна служба є складним утворенням, в якому правове регулювання проходження державної служби є складовою частиною правового регулювання діяльності державних службовців в цілому;

4) *метод обробки фактичного матеріалу* мав місце в процесі розгляду усієї інформації, яка була досліджена, з метою систематизації зібраних знань та належного дослідження проблем, які є наявними у правовому регулюванні проходження державної служби в Україні;

5) *нормативно-догматичний (юридичний) метод* – спеціально-науковий метод, за допомогою якого досліджена нормативно-правова база, до якої зверталися в процесі дослідження.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що в магістерській роботі розкрито важливу проблему правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах Європейської інтеграції, висунуто пропозиції відносно вдосконалення чинного законодавства з урахуванням досвіду провідних європейських держав.

Практична значущість дослідження. На основі системного дослідження проблеми правового регулювання проходження державної служби і вивчення найбільш сучасних нормативно-правових актів, розроблено практичні рекомендації, спрямовані на удосконалення правового регулювання проходження державної служби в Україні із врахуванням закордонного досвіду та українських реалій.

Результати дослідження було опубліковано у одноосібних статтях автора:

1. Zobotina O. Legal regulation of civil service in Ukraine in the context of European integration // Youth involvement in civil society development: current state and prospective trends: monograph / [Ed. M. Wierzbik-Strońska] – Publishing House of Katowice School of Technology, 2020. – Monograph № 31. - p. 253 – 259.

2. Заботіна О. Вступ на державну службу як етап її проходження: українські реалії та європейський досвід / І.С. Старікович // Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС? : Науково-практична конференція : тези доп., Миколаїв, 2 грудня 2019 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2019. – С. 320 – 324.

Обсяг та структура магістерської роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять підрозділи, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг магістерського дослідження складає 100 сторінок. Обсяг основного тексту становить 89 сторінок. Список використаних джерел на 11 сторінках включає 95 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дипломної роботи, ступінь наукової розробки проблеми дослідження; визначені основні мета та конкретні завдання роботи, її об'єкт і предмет, методологічні, теоретичні та емпіричні основи.

Розділ перший «Теоретичні засади правового регулювання державної служби в Україні» складається з двох підрозділів. У підрозділі 1.1. *«Історичні аспекти становлення державної служби в Україні»* визначається генезис становлення державної служби на території сучасної України з виокремленням етапів становлення державної служби відповідно до періодизації становлення державності на території сучасної України. У підрозділі 1.2. *«Теоретичні основи правового регулювання державної служби в Україні»* надано загальну характеристику державної служби в Україні та проаналізували поняття державно служби з різних аспектів (соціального, морального, інституціонального, політичного, правового, організаційного). Досліджено мету і завдання, принципи державної служби та розглянуто положення чинного законодавства відносно врегулювання питань державної служби в Україні.

Розділ другий «Сучасний стан та особливості правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції» передбачає два підрозділи та доводить, що інтеграція України до міжнародних, зокрема європейських структур, великим чином залежить від забезпечення ефективного процесу впровадження норм міжнародного права, що спрямовані на вдосконалення проходження державної служби в Україні. У підрозділі 2.1. *«Особливості правового регулювання проходження державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу»* встановлено, що Україна, обравши європейський вектор свого політико-економічного розвитку, задекларувала на законодавчому рівні своє бажання стати повноправним членом Європейського Співтовариства. Детально проаналізовано перший етап проходження державної служби в Україні, а саме вступ на державну службу. Здійснено порівняльно-правовий аналіз умов та порядку вступу на державну службу в Україні та деяких європейських країнах (Швеція, Великобританія, Франція, ФРН та інших). Підрозділ 2.2. *«Сучасний стан правового регулювання проходження державної служби в Україні»* містить аналіз необхідності удосконалення правового регулювання проходження державної служби в Україні. Досліджено етапи проходження державної служби в цілому та по окремо кожен.

Розділ третій «Шляхи удосконалення правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції» складається з двох підрозділів. У підрозділі 3.1. *«Проблемні питання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції»* наведено поняття категорій «якість», «управління якістю державної служби», «модернізація». Проаналізовано нормативно-правові акти, які перелічують оглядово ті проблеми, що потребують вирішення відносно питання модернізації державної служби. Виявлено причини недосконалого врегулювання проходження державної служби та проблемні питання проходження державної служби в Україні в умовах сьогодення. У підрозділі 3.2 *«Шляхи удосконалення правового регулювання проходження державної служби в Україні з використанням досвіду країн Європейського Союзу»* встановлено, що аналіз проходження державної служби в країнах Європи, що включає в себе, як чіткий послідовний процес, декілька етапів, а також оцінка можливостей імплементації їх досвіду у вітчизняній практиці на сьогодні є досить важливим аспектом у процесі реформування державної служби. Встановлено заходи, що необхідно здійснити задля усунення наявних проблемних питань у правовому регулюванні державної служби в Україні з використанням досвіду країн Європейського Союзу.

ВИСНОВКИ

Відповідно до визначених у магістерській роботі мети і завдань отримані результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо теоретичного обґрунтування правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції та надання рекомендацій щодо шляхів його вдосконалення. В узагальненому вигляді вони зводяться до таких теоретичних і практичних висновків.

1. Проведений аналіз теоретичних засад правового регулювання державної служби в Україні дозволяє зробити висновок, що державна служба протягом свого історико-правового розвитку формується як необхідний елемент системи державної влади, завдяки якому здійснюється така її основоположна функція, як управління політичним, економічним, соціальним і культурним життям суспільства.

Державна служба визначається як публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Її роль в системі управління соціально-економічними процесами полягає в діяльності із забезпечення повноважень державних органів.

Весь період становлення державної служби видається за можливе поділити на певні етапи, а саме:

- перший етап починається з моменту виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі;
- другий етап – період існування козацької держави – Запорізької Січі;
- третій етап можна окреслити часами перебування України у складі Радянського Союзу;
- четвертий етап періодизації становлення державної служби в Україні – це розвиток інституту державної служби України на сучасному етапі (з моменту здобуття Україною незалежності до 2014 року);
- п'ятий етап – етап якісної модернізації державної служби (з початку 2014 року – по теперішній час).

Реформа державного управління – передумова вдалої реалізації процесу євроінтеграції. Закон України «Про державну службу» встановлює основні засади та сутнісні положення, спрямовані на вироблення і реалізацію державної політики, управлінських рішень та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства. Головною метою державної служби є ефективне забезпечення комплексної взаємопов'язаної діяльності службовців. Оновлені принципи державної служби проєктують розвиток і відображають тенденції побудови інституту державної служби відповідно до реалій сьогодення. Конституція України як Основний закон держави та інші закони України у своїх положеннях визначають завдання та функції, що обумовлюють дієвість державної служби як правового інституту. Їх сутність полягає в забезпеченні суверенітету, незалежності, розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, в якій людина є найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

В Україні відбувається вдосконалення правового регулювання трудових відносин державних службовців протягом всього періоду існування держави. Модернізація державної служби відбувається на засадах прийнятих нормативно-правових актів, які регулюють діяльність усієї системи державного управління і регламентують інституційні, кадрові і функціональні зміни. Прийняття на державну службу визначається законодавством України, яким закріплено обмеження щодо вступу на державну службу, порядок вступу залежно від посади, процес проведення конкурсу. Однак, чинне законодавство має певні недоліки, зокрема, пов'язані із недосконалістю конкурсного відбору з причини його формального характеру та незабезпечення умов для відбору найкращих претендентів для заміщення посад державних службовців.

2. Результати дослідження сучасного стану та особливостей правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах Європейської інтеграції свідчать про те, що проходження державної служби – складна процедура, кожна стадія якої чітко регламентована.

Задля того аби з'ясувати, які процеси регулюються адміністративно-правовими нормами, було визначено стадії проходження державної служби.

Для вдосконалення проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції важливе значення має її правове регулювання, яке постійно оновлюється. З метою розвитку інституту державної служби в цілому, у тому числі такої її важливої складової частини, як проходження державної служби, за роки незалежності України створено розгалужену нормативно-правову базу, яка включає понад тисячу нормативно-правових актів. На сьогодні на законодавчому рівні етапи проходження державної служби передбачені ст. 38 Закону України «Про державну службу».

Сучасне реформування правового регулювання прийняття на державну службу відбувається шляхом усунення наявних нині недоліків, а тому вважаємо за необхідне:

- удосконалити процес добору кадрів на посади державної служби шляхом залучення до конкурсного відбору психологів, менеджерів з набору персоналу (включати їх до складу конкурсної комісії);
- перед тестуванням на знання спеціального законодавства передбачити ще один етап конкурсного відбору – психологічне тестування задля виявлення наявності в особи необхідних ділових якостей, спроможностей працювати в колективі і т.д.;
- чітко врегулювати процедуру проведення Присяги державного службовця задля того, щоб вона набула іншого змісту і перетворилась з формального в дійсно дієвий і важливий інститут.

Створення професійної, політично неупередженої, стабільної, відповідальної, авторитетної та ефективної державної служби забезпечиться лише комплексним підходом до правового регулювання державної служби відповідно до нового законодавства про державну службу на засадах європейського адміністративного простору. На сьогодні спостерігається поступовий перехід до законодавчого регулювання припинення державної служби виключно нормами адміністративного права, зокрема, через Закон України «Про державну службу», що є цілком вірним і відповідає міжнародним стандартам Європейського Союзу. Суттєвий недолік Закону України «Про державну службу» в редакції 1993 року – відсутність регламентації змісту передбачених у ст. 30 Закону підстав припинення державної служби. Через це не завжди вдало застосовувались підстави внаслідок нерозуміння, яка саме з підстав має місце в тому чи іншому випадку. Новий Закон вирішує дану проблему, регламентуючи зміст підстав.

3. За результатами дослідження визначено шляхи удосконалення правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції. Недостатня здатність державної служби ефективно виконувати зобов'язання перед суспільством та громадянами України, низька якість державної служби та недостатня якість надання адміністративних послуг громадянам стали причинами необхідності та факторами важливості реформування та модернізації сучасної державної служби. Під модернізацією державної служби слід розуміти глобальний, прогресивний процес системних змін, у результаті яких об'єкти державної служби змінюють, осучаснюють свої структурні параметри, функції та рівні організації, використовуючи сучасні методи та інструменти роботи. В Україні, незважаючи на численні спроби їх усунути, існує безліч проблемних питань відносно модернізації та підвищення якості проходження державної служби в умовах державно-правової дійсності. До таких, зокрема, можна віднести: недостатню кількість висококваліфікованих кадрів на посадах державної служби; високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління; гендерний дисбаланс; відсутність автоматизованої системи управління та недостатній рівень управління людськими ресурсами та інші.

Модернізація державної служби може відбуватися лише на засадах прийнятих нормативно-правових актів, які регулюють діяльність усієї системи державного управління і регламентують інституційні, кадрові і функціональні зміни.

У розрізі подолання проблем, що існують на разі під час проходження державної служби за необхідне вважаємо здійснити комплекс заходів.

Вбачаємо за можливі такі шляхи вирішення необхідності підвищення якості боротьби з корупцією на державній службі:

- забезпечення здійснення запобіжного впливу на соціальні передумови корупції серед державних службовців за такими напрямками: визначення чіткої спрямованості та прискорення практичної реалізації адміністративної реформи; створення всіма можливими засобами механізму виховання у працівників усіх рівнів, зайнятих наданням послуг населенню, порядності, ввічливості, чесності, високого професіоналізму, особливо за умов платного надання послуг;

- створити умови, які б обмежували безпосередній контакт з клієнтом і таким чином унеможлилювали скоєння корупційних діянь державними службовцями. У розрізі даного питання неабияке значення відводиться «Електронній державі».

Крім того виклики сьогодення необхідно перетворити на букву закону та внести наступні зміни до чинного законодавства:

1) розробити і прийняти новий Закон України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» задля подальшого реформування організації і діяльності уряду та підконтрольних йому органів;

2) розробити та прийняти закон щодо удосконалення процедури конкурсного відбору на посади державної служби, підвищення рівня незалежності, професійності та прозорості у діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, реформування системи оплати праці державних службовців, надання головам місцевих державних адміністрацій статусу державного службовця й удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців;

3) розробити і прийняти Закон України «Про адміністративну процедуру»;

4) розробити і прийняти Закон України «Про публічні консультації», яким визначити порядок проведення консультацій з громадянами та суб'єктами господарювання усіма органами влади щодо проектів нормативно-правових актів, які вони розробляють, і документів політики;

5) продовжити реалізацію реформи державної служби, зокрема: підвищити ефективність конкурсів на зайняття посад державної служби; удосконалити систему оцінювання діяльності державних службовців; реформувати систему навчання та підвищення кваліфікації державних службовців;

б) розробити та прийняти закон щодо вдосконалення механізмів контролю за реалізацією права на доступ до публічної інформації і т.д.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Zobotina O. Legal regulation of civil service in Ukraine in the context of European integration // Youth involvement in civil society development: current state and prospective trends: monograph / [Ed. M. Wierzbik-Strońska] – Publishing House of Katowice School of Technology, 2020;

2. Заботіна О. Вступ на державну службу як етап її проходження: українські реалії та європейський досвід / І.С. Старікович // Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС? : Науково-практична конференція : тези доп., Миколаїв, 2 грудня 2019 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2019.

АНОТАЦІЯ

Заботіна О.О. Правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції – Робота на здобуття освітнього рівня «Магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» - Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, Миколаїв, 2020.

Дипломну роботу присвячено дослідженню правового регулювання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції. В роботі проаналізовано історичні аспекти становлення державної служби в Україні. Розглянуто теоретичні основи правового регулювання державної служби в Україні. З'ясовано особливості правового регулювання проходження державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу. Досліджено сучасний стан правового регулювання проходження державної служби в Україні. Виявлено проблемні питання проходження державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції. Запропоновано шляхи удосконалення правового регулювання проходження державної служби в Україні з використанням досвіду країн Європейського Союзу.

Ключові слова: державна служба, проходження державної служби, європейська інтеграція, шляхи удосконалення державної служби, модернізація державної служби, якість державної служби.

ABSTRACT

Zabotina O.O. Legal Regulation of Civil Service in Ukraine in the Context of European Integration - Thesis for obtaining "Master's" academic degree in Specialty 281 "Public Administration and Administration" - Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, 2020.

The thesis is devoted to the study of the legal regulation of the civil service in Ukraine in the context of European integration. The thesis analyzes the historical aspects of the establishment of the civil service in Ukraine. The theoretical bases of the legal regulation of the civil service in Ukraine are considered. The peculiarities of the legal regulation of the civil service in Ukraine and the European Union have been clarified. The current state of legal regulation of civil service in Ukraine has been investigated. Problems of civil service in Ukraine under the conditions of European integration have been identified. The ways of improving the legal regulation of the civil service in Ukraine using the experience of the European Union countries are suggested.

Keywords: civil service, civil service career, European integration, ways of improving civil service, modernization of civil service, quality of civil service.