

**РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ
В УМОВАХ АДАПТАЦІЇ ДО СТАНДАРТІВ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Реформування державної служби України обумовлено в принциповому плані сучасними завданнями та функціями державної служби. Зміни в законодавстві про державну службу зумовлені постановкою нових державних завдань, реформою державного управління, створенням нових конституційно-правових засад, реформуванням політичної та економічної систем.

Розвиток державної служби в Україні останнім часом був пов'язаний передусім з новим державним будівництвом, із встановленням принципу багатопартійності, розподілом державної влади, нарешті, – зі змінами конституційно-правових засад.

Реформування державної служби постійно супроводжувало державно-правове будівництво в різних країнах. В Україні такі процеси розпочалися в 1992 році. Державна служба була фактично обмежена лише системою виконавчої влади. Оскільки державну службу не можна відокремити від інших видів діяльності та соціально-правових інститутів, то після прийняття Закону України “Про державну службу” довелося уточнювати межі державної служби, типологію посад державних службовців та інші основні поняття.

У сьогоднішніх умовах державна служба має будуватись на наукових основах, враховуючи цілий ряд суб'єктивних та об'єктивних факторів. У першу чергу це пов'язано зі становленням української державності. З одного боку, сила держави визначається її спроможністю вирішувати зовнішні і внутрішні проблеми, а з іншої – вона повинна бути правовою, демократичною, соціально орієнтованою, підконтрольною народові України. На практиці реально втілити два основних завдання державності покликана державна служба. Вона повинна бути ефективною, правовою, чітко організованою, міцно поєднувати державу і громадянське суспільство. Майбутнє країни повною мірою залежить від якості державної служби – головного правового інституту сучасної держави. Досвід проведення величезних соціально-економічних перетворень у розвинених країнах світу (реформи Шарля де Голля у Франції, Л. Ерхарда у Німеччині, М. Тетчер у Великобританії) починався зі зміцнення державної служби. При цьому простежувалася загальна

тенденція до посилення статусу державного службовця як суб'єкта виконання повноважень державних органів влади, створення державним службовцям умов для творчої, ініціативної праці, підвищення відповідальності за авторитет держави. В Україні сьогодні спостерігається зниження ролі, недооцінка можливостей адміністративно-управлінського персоналу, тоді як саме державні службовці є високоосвіченим прошарком суспільства [4, с. 11].

Нормативно-правова база, яка регулює сьогодні діяльність державної служби України, багато в чому вичерпала свій потенціал і стримує розвиток інституту державної служби України, системи державного управління.

На даний час у системі державної служби є проблеми, які перешкоджають реальній адаптації до умов Європейського співтовариства і які потребують вирішення. До них можна віднести таке:

- 1) відсутність чіткого законодавчого розмежування політичних та адміністративних функцій у системі державного управління, що призводить до не завжди обґрунтованої плинності кадрів державної служби в залежності від політичних змін;
- 2) відсутні законодавчо закріплені критерії віднесення до посад державних службовців працівників, які реалізують відповідні державно-владні повноваження, а тому чітко не визначено коло осіб, на яких поширюється законодавство про державну службу;
- 3) діяльність держслужбовців залишається недостатньо відкритою та прозорою, не створено умов для надійного контролю за такою діяльністю з боку суспільства, що надає додаткові можливості для зловживань, порушень, хабарів, безвідповідальності;
- 4) низькою залишається якість управлінських послуг, які надаються державними службовцями, відсутні чітко регламентовані процедури та національні стандарти надання послуг;
- 5) недосконалою є система проходження державної служби, тобто система відбору, призначення на посади, просування по службі;
- 6) не врегульоване питання запобігання конфлікту інтересів на державній службі, тобто розмежування державного і приватного секторів.

Внаслідок цих та інших факторів знижується ефективність державної служби, посилюється відчуження людини від держави, зростає неповага до державних органів.

Політичні зміни, що відбулися в Україні, чіткий курс на євроінтеграцію – відкрили нові можливості: провести системну реформу інституту державної служби України, адаптувавши її до норм та стандартів Європейського Союзу. “Головна мета адаптування –

утворення такої державної служби, яка б працювала на основі професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, була прозорою, відкритою, зрозумілою для громадян. Саме це дасть змогу сформувати владу абсолютно нової якості, владу більш прозору, більш відповідальну, більш моральну, котра діє в інтересах народу, а не окремих олігархічних угруповань” [2, с. 11].

Розглядаючи питання реформування державної служби на шляху до Європейського Союзу, необхідно проаналізувати завдання та практичні функції державної служби, визначивши пріоритетні. Виходячи з того, що державна служба є невід’ємною складовою всіх управлінських процесів та покликана забезпечити ефективне функціонування всіх гілок влади, тому саме за її посередництвом громадяни можуть реалізовувати свої інтереси, права та свободи. Пріоритетними функціями державної служби має стати задоволення потреб людини, захист демократичних цінностей, властивих сторонам Європейського Союзу, утворення умов для політичної та економічної свобод, забезпеченні розвитку відкритого громадянського суспільства.

З метою вдосконалення функціонування інституту державної служби відповідно до Указу Президента України від 11 лютого 2000 року № 208 “Про підвищення ефективності системи державної служби” було розроблено Стратегію реформування системи державної служби в Україні, яка передбачала реформування системи державної служби на 2000-2004 рр. за напрямками:

- побудова оптимальної структури управління, яка б чітко визначала та розмежовувала функції органів державної влади та посадових осіб;
- вдосконалення кадрового потенціалу;
- забезпечення конкурсності, об’єктивності, прозорості й гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі;
- удосконалення адміністративної культури державних службовців, посилення суспільної довіри до них;
- посилення мотивації та стимулювання праці, заохочення державних службовців та їх соціальної захищеності;
- становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби [9; 10].

У ході реалізації Стратегії було досягнуто ряд позитивних результатів. Зокрема, з метою підвищення ефективності державної служби створено Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України, вдосконалено систему добору та розстановки кадрів через проведення конкурсних іспитів, запроваджено систему функціональних обстежень, щорічної оцінки кадрового забезпечення державної служби, створено Єдину державну комп’ютерну систему

“Кадри”, розроблено Кодекс загальних правил поведінки державних службовців, Концепцію адаптації інституту державної служби до умов Європейського співтовариства, триває робота по створенню Єдиної корпоративної мережі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватись за такими пріоритетними напрямками:

- вдосконалення правових засад функціонування державної служби;
- реформування системи оплати праці державних службовців;
- встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою;
- професіоналізація державної служби.

Для перетворення державної служби України у державну службу європейського зразка необхідно в законодавчих актах передбачити:

- встановлення публічно-правових відносин між державними службовцями і державою;
- забезпечення політичної нейтральності державних службовців шляхом розмежування політичних та адміністративних посад у системі виконавчої влади;
- чіткі критерії віднесення до посад державних службовців працівників, які виконують відповідні державно-владні повноваження;
- реформування і законодавче врегулювання системи оплати праці державних службовців;
- встановлення прозорих та справедливих принципів відбору на посади державних службовців виключно на конкурсних засадах;
- запровадження в системі держслужби управління персоналом, що базується на принципах законності, компетентності та професійних заслуг;
- встановлення індивідуальної дисциплінарної відповідальності державних службовців, конкретного переліку дисциплінарних порушень і дисциплінарних стягнень, процедури наслідкування їх та порядку оскарження.

Частина цих вимог враховано в проекті Закону України “Про державну службу” від 07.07.2005 р. Цей Закон визначає основи функціонування професійної, неупередженої, добросовісної та політично нейтральної державної служби, що ґрунтується на верховенстві права та є лояльною до легітимного керівництва

держави. Ним регулюється державна служба як публічно-правові відносини між державним службовцем і державою, що виникають під час здійснення професійної діяльності в органах державної влади щодо реалізації державно-владних повноважень з отриманням грошової винагороди за рахунок коштів державного бюджету.

Функціональне управління державною службою, згідно з вказаним проектом закону, здійснюється Вищою радою державної служби України та Адміністрацією державної служби України. Серед повноважень Вищої ради державної служби України слід відзначити організацію роботи Вищої кваліфікаційної та Вищої дисциплінарної комісії, які організують та здійснюють нагляд за проведенням конкурсів на посади відповідних категорій, розглядають питання щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців. Адміністрація державної служби України у своїй діяльності підзвітна і підконтрольна Президентові України та здійснює функціональне управління загальним корпусом державної служби через державних секретарів міністерств, керівників центральних органів виконавчої влади, керівників урядових органів, заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, на яких покладено повноваження з управління персоналом. До повноважень Адміністрації державної служби віднесено також ведення Реєстру посад державної служби, публікацію списку вакантних посад, видавництво журналу “Вісник державної служби України”, здійснення методичного і консультаційного забезпечення служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Проект Закону описує Статут державної служби, у якому посади державної служби поділено на три категорії, визначено кваліфікаційні вимоги до державних службовців, прописано нову процедуру конкурсу на зайняття вакантної посади, встановлено випробовування державних службовців при зайнятті посад вищої категорії. Особливої уваги заслуговує ст. 29 “Переміщення і переведення”, у якій прописано умови ротації державних службовців до роботи в державних органах іншої місцевості.

Правила поведінки державних службовців регламентовано в проекті Кодексом етики державного службовця.

Названим проектом визначено політичну нейтральність державних службовців. Державні службовці при виконанні службових обов’язків повинні бути лояльними до законно сформованого політичного керівництва держави, не можуть публічно демонструвати свої політичні погляди, не мають права утворювати чи бути членом політичних партій. Забороняється брати участь у передвиборній агітації.

Проект містить конкретні види дисциплінарних стягнень та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців. До державного службовця може бути застосоване одне з таких дисциплінарних стягнень:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) сувора догана;
- 4) затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу;
- 5) заборона на строк до одного року брати участь у конкурсах на посади вищих категорій;
- 6) попередження про неповну службову відповідність;
- 7) переведення на нижчу посаду;
- 8) звільнення з державної служби.

Проектом Закону проголошено, що грошова винагорода державних службовців повинна забезпечувати достатні умови для незалежного виконання службових обов'язків, що державні службовці мають право на отримання пільгового безвідсоткового іпотечного кредиту на придбання та будівництво житла, що державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються безоплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Але порядок та умови названого соціально-побутового забезпечення та грошової винагороди визначаються Кабінетом Міністрів України. Тому, навіть після ухвалення Верховною Радою проекту нового Закону "Про державну службу", питанню захищеності, стабільності та реформуванню системи оплати праці державних службовців, соціальним гарантіям потрібно приділяти виключну увагу. Досягнення цієї мети можна передбачити шляхом скасування територіальних і міжвідомчих розходжень у рівні оплати праці, поступовому вирівнюванні заробітної плати на державній службі та в приватному секторі, нарахування надбавок та премій здійснювати виключно в залежності від результатів роботи.

З метою удосконалення управління персоналом та підвищення ефективності управління державною службою слід запровадити об'єктивне і неупереджене оцінювання при відборі, призначенні та просуванні державних службовців, ротатії кадрів. З цією метою в системі державної служби необхідно запровадити незалежні центри оцінювання особистісних та професійних якостей претендентів на керівні посади. Посилити роль кадрових служб органів державної влади в плануванні кар'єри державного службовця, визначенні потреби у професійному навчанні та підвищенні кваліфікації,

плануванні безперервного вузькоспеціалізованого навчання. Вирішити питання інформаційного та технологічного забезпечення їх діяльності.

Окремим проблемним блоком питань на шляху до Європейського Союзу є надання державних послуг. Основою для встановлення порядку надання державних послуг має стати нормативне визначення поняття “державні послуги”, встановлення порядку і регламенту надання послуг, критеріїв оцінки їх якості. З цією метою слід систематично проводити оцінки результатів діяльності державних органів через опитування громадян для виявлення задоволення їх потреб у послугах. Модернізувати та удосконалити діяльність апаратів державної влади, оптимізувати чисельність, постійно проводити моніторинги відповідності діяльності апаратів вимогам суспільства.

Пріоритетом державної політики має стати професіоналізація державної служби насамперед через систему професійного навчання державних службовців. Сьогодні відбувається процес удосконалення системи професійного навчання державних службовців, спрямування її на підготовку висококваліфікованих менеджерів у сфері державного управління, набуття державними службовцями сучасних знань та вмінь, необхідних у контексті нової ролі державної служби. Зокрема, з питань управління процесом розробки державної політики, управління програмами і проектами, надання державних послуг тощо.

Сучасний вектор навчання в системі підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів коригується на інноваційне мислення управлінцями усіх рангів нинішніх функцій держави в умовах реалізації стратегічного курсу України в Європейський Союз. Головним управлінням державної служби України зі Світовим банком була проведена перша оцінка державної служби та системи державного управління із застосуванням критеріїв базової оцінки ОЕСП/SIGMA (Спільна ініціатива Організації європейського співробітництва та розвитку і Європейського Союзу; проект SIGMA – Підтримка покращення управління та врядування у країнах Центральної та Східної Європи) для визначення наявних розривів між нинішньою практикою в Україні та очікуваними стандартами в Європейському Союзі. Оцінка виконувалась іноземними і вітчизняними експертами згідно з анкетною, розробленою в межах проекту SIGMA після 1999 року, шляхом співбесід із керівним складом органів, установ і організацій, які беруть участь у розробленні, аналізі й запровадженні заходів зі становлення і розвитку системи державного управління та її кадрового

забезпечення. У процесі оцінки досліджувалось також майже 560 нормативно-правових актів, що врегульовують питання організації і проходження державної служби.

Група з проведення оцінки державної служби констатувала, що Україна досягла значного прогресу в розвитку системи державної служби, і в середньостроковій перспективі вона зможе відповідати європейським стандартам, які визначені для системи Європейського Союзу за розробленими SIGMA показниками. У більшості з шести основних напрямів, що є предметом щорічної оцінки ресурсу державної служби, яка проводиться Європейським Союзом у країнах – кандидатах на вступ, Україна може досягти мінімальних стандартів або показників у середньостроковій перспективі, тобто через п'ять років [7, с. 34].

Вирішення основних проблемних питань, особливо стабільність корпусу державних службовців, їх професіоналізм, можливе за умови здійснення необхідних інвестицій у розвиток кадрового ресурсу та створення потужної горизонтальної інфраструктури управління процесом європейської інтеграції у всій системі державних органів.

Отже, говорячи про подальше реформування державної служби в умовах адаптації до Європейського Союзу, слід вдосконалити систему правових та соціальних засад ефективного функціонування державної служби та її кадрового забезпечення, реалізуючи Концепцію з адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, розробивши Законодавство України про державну службу та створивши систему регламентів виконання державних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

1. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с. 2. Державна служба України: шляхи реформування та кадрового забезпечення: Методичні матеріали для вступників за спеціальністю “державне управління” // Укладач: к.і.н., професор О.П. Якубовський. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с. 3. Державне управління: теорія і практика // За загальною редакцією д.ю.н., професора Авер'янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. 4. Желюк Т.Л. Державна служба: Навчальний посібник. – К.: ВД “Професіонал”, 2005. – 576 с. 5. Іщенко О. Особливості кадрової політики в умовах реалізації стратегічного курсу України в Європейський Союз // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – С. 4. 6. Леліков Г. Реформування системи державної служби –

запорука успіху адміністративної реформи в Україні // Вісник державної служби України. – 2003. – № 1. – С. 83-95. **7.** Леонова А.О., Давидова В.П., Новачук О.О. Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України: Навч.-метод. посіб. – К.: ДПА України, 2007. – 390 с. **8.** Наукові засади реформування державної служби в Україні: наукова доповідь / За заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. – К.: Юр. наука, 2000. – 56 с. **9.** Указ Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 “Про стратегію реформування системи державної служби в Україні”. **10.** Указ Президента України “Про підвищення ефективності системи державної служби” від 11 лютого 2000 року № 208/2000. **11.** Указ Президента України від 21 липня 2000 року № 473 “Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України” // Вісник державної служби України. – 2000. – № 1. **12.** Указ Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004 “Про концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу”. **13.** Україна на шляху до Європи. – К.: Фенікс, 2001. – 343 с. **14.** Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова // <http://www.nato.int>. **15.** Сайт Президента України // <http://www.president.gov.ua>.