

УДК 342.95



ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНИ

Ю. П. БИТЯК,

д-р юрид. наук, проф.,

*завідувач кафедри адміністративного права,
перший проректор, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
академік НАПрН України,
м. Харків*

Досліджено пріоритетні напрямки забезпечення ефективності функціонування публічної служби в Україні. Наголошено, що в процесі реформування правової основи державної служби необхідно використовувати системний підхід, розглядати державну службу як інструмент ефективної управлінської діяльності.

Ключові слова: державна служба, кадрове забезпечення, проходження державної служби, стандарти управління.

Однією з наріжних проблем удосконалення діяльності державно-владних інституцій є формування ефективного кадрового потенціалу, створення досконалого механізму проходження державної служби.

Аналіз наукових публікацій, думок представників системи публічної влади, вивчення проблеми розвитку правової основи щодо державної служби показують, що це питання часто стає предметом обговорення та розгляду в політичних колах, органах державної влади на різних форумах. Влада намагається врахувати існуючі зауваження вчених-правознавців і політиків щодо організації державної служби. Підтвердженням цьому є постійне дискутування в суспільстві та компетентних органах щодо необхідності прийняття оновленого законодавства в цій сфері, оскільки в основі більшості проблем лежить, насамперед, недосконалість правової основи здійснення державної служби. Про це зазначається й у багатьох документах програмного та концептуального характеру, прийнятих органами державної влади в різні

часи, зокрема в Законі України «Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки», указах Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу», «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні», «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки», Коаліційній угоді Верховної Ради України VIII скликання тощо.

При цьому не можна не помітити певної політичної обережності щодо доведення наміченого до логічного завершення. Так, на зміну Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. 17.11.2011 р. було прийнято новий Закон [1]. Однак, згідно з прикінцевими та перехідними положеннями останнього, набрання ним чинності передбачалося з кожного нового року, починаючи з 2012 р., в тому числі з 01.01.2015 р. Відтермінування набуття чинності цим актом, таким чином, відбувається щорічно з моменту його прийняття, не став виключенням з цього правила і 2015 р. Введення Закону в дію передбачено вже з 01.01.2016 р. [2]. Слід зазначити, що новий Закон України «Про державну службу» також має чисельні вади, надто перевантажений інструктивними положеннями поряд з неврегульованими питаннями. Тому особливого значення на сучасному етапі розвитку законодавства щодо державної служби та загальної кадрової політики держави в цілому набуває оптимізація правового регулювання у сфері кадрового забезпечення.

До речі, нині знову з'явився новий проект Закону України «Про державну службу». З приводу прийнятого Закону і проекту Закону слід зауважити. Якщо Закон від 16.12.1993 р. розроблявся вперше не лише в Україні, а й серед інших країн тодішнього СНД, для цього була створена Кабінетом Міністрів України робоча група, яка вивчала світовий і європейський досвід регулювання державно-службових відносин, він отримав широке обговорення в наукових колах, серед практичних працівників, були зібрані, вивчені та узагальнені

зауваження, після чого знову вносилися зміни і доповнення до проекту Закону. Проект декілька разів обговорювався на засіданнях Кабінету Міністрів України, який у той час очолював Л. Д. Кучма, і тільки після цього він був направлений в комітети Верховної Ради України, до Адміністрації Президента України для ознайомлення і передачі на розгляд Парламенту. Тільки після такої скрупульозної підготовки він був розглянутий і прийнятий. Не були «засекречені» і люди, котрі входили до робочої групи з розробки Проекту Закону. Вони активно пропагували його положення, вислуховували критичні зауваження для подальшого обговорення й у разі визнання їх конструктивними – врахування в проекті. Не дивно, що цей Закон діє вже 24 рік поспіль, хоча, безумовно, за цей час виявлено в ньому низку вад і він потребує модернізації.

Зовсім інакше із Законом від 17.11.2011 р. Ким і яким чином він готувався, де обговорювався – не відомо. Невже практику обговорення найважливіших законопроектів громадськістю, практиками, науковцями забуто? Невже ті, хто взяв участь у підготовці проекту цього Закону не можуть надати якісь пояснення з приводу його приписів. Як може бути, щоб Закон, прийнятий і підписаний Президентом України, відкладала чотири роки поспіль? Зрозумілою є його недосконалість, а якщо говорити відверто – неможливість практичної реалізації без суттєвих матеріальних, фінансових затрат, збільшення працівників, які будуть займатися не виробничою діяльністю, а організацією державної служби та її проходження. Наскільки збільшиться чисельність працівників Національного агентства з питань державної служби, кадрових служб державних інституцій? Чи не виникне така ж ситуація з ще одним новим законом про державну службу, і як його можна приймати, не відмінивши прийнятий? Невже в країні не настане такий період, коли всі – від парламентаря до громадянина – будуть дотримуватися закону, виконувати його? Без належної реалізації прийнятих законів, їх виконання вся наша законотворча діяльність не матиме жодного сенсу. Безвідповідальна законотворчість, як і недотримання, не проведення законів у життя створюють

надзвичайно небезпечну ситуацію для функціонування держави, суспільства, кожного окремого громадянина. Підготовка завідомо недосконалих законів – не що інше, як необґрунтована витрата державних коштів, і не тільки коштів, якщо не сказати про інше. Це дає підґрунтя для недовіри до законодавства взагалі, Верховної Ради України, яка такі закони приймає, професіоналізму парламентарів, до всієї законотворчої системи.

До кінця невирішеними залишаються проблеми підвищення престижу державної служби, зменшення залежності державних службовців від політичної ситуації в країні, впорядкування системи управління персоналом (порядку добору кадрів, проведення конкурсів, оцінювання якості роботи службовців, планування кар'єри тощо), подолання недостатнього рівня професіоналізму та правової культури службовців, недосконалості системи підготовки кадрів. Важливим також уявляється, щоб держава, кожен державний орган, його структурний підрозділ мали чітке уявлення про чисельність тих чи інших фахівців у перспективі свого розвитку для підготовки їх за певними спеціальностями.

Лише в останній час поступове зрушення одержали питання співвідношення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, запровадження новітніх технологій управління персоналом на державній службі. Однак більшість важливих питань лише задекларовані в програмних документах і залишаються невирішеними.

На наш погляд, у процесі реформування правової основи державної служби необхідно використовувати системний підхід, розглядати державну службу як інструмент ефективної управлінської діяльності. Це обумовлює основні завдання державної служби в країні, серед яких визначальними є досягнення стійкості засад і цілісності держави, забезпечення ефективності діяльності державних органів, подальша демократизація способів формування та діяльності органів влади, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для ефективної роботи службовців.

Удосконалення правових засад функціонування державної служби потребує більш чіткого законодавчого визначення засадничих положень державної служби, її місця в системі державного управління, механізмів уніфікації певних посад враховуючи зміст роботи службовця та її вплив на прийняття кінцевого рішення, рівня посадової відповідальності, порядку та умов переведення державних службовців з одного державного органу до іншого, а також посилення соціальних гарантій державних службовців, у тому числі в разі звільнення з посади з незалежних від них причин.

З огляду на загальні завдання, які має виконувати державна служба, вважаємо, що сучасними пріоритетними напрямками реформування та вдосконалення її правової основи мають стати:

1. *Запровадження дієвого механізму, стандартів та процедур щодо управління персоналом на державній службі.* В реалізації цього напрямку особливу увагу слід приділити запровадженню європейських стандартів у державній службі України.

У Законі України «Про державну службу» 2011 р., попри всі його вади, все ж вирішуються деякі важливі питання. Зокрема, в Законі задекларовано принцип політичної неупередженості державної служби. У розвиток цього принципу закріплено норму щодо вимог до політичної неупередженості державного службовця, згідно з якою він має виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань. Однак, на жаль, у Законі не враховано залежність самого службовця від кадрових рішень при зміні владних політичних сил у державі та політичних програм, які вони реалізують (зокрема, щодо перманентного скорочення чисельності службовців в апаратах різних публічно-владних інституцій, щодо реорганізації структурних підрозділів органів влади чи державних органів в цілому тощо), а в деяких випадках просто звільнення з посади без будь-яких пояснень або претензій з особистих мотивів чи необхідності надати відповідну посаду своєму однопартійцю, односторонню по

коаліції. Певною гарантією незалежності державних службовців, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади від політичної кон'юнктури є введення посади керівника апарату. Основним призначенням такої посадової особи має стати управління роботою апарату та кадровими підрозділами центрального органу виконавчої влади, але необхідно не допустити неупередженого відношення, залежності його самого від зміни політичної ситуації та увільнити від виконання інших завдань.

Зазначений Закон повною мірою не вирішує інших існуючих проблем розвитку державної служби, зокрема щодо вступу на державну службу та її проходження (запроваджує надскладну класифікацію посад службовців з їх поділом на групи та підгрупи, призначення помічників (радників) політичних осіб), а також щодо припинення державної служби, оплати праці, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо. Не враховано в цьому Законі й пропозиції програми SIGMA, запровадженої за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку Європейського Союзу, щодо вдосконалення управління та врядування, які сприятимуть дотриманню представниками державного сектору демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права [3].

2. Одним із напрямків удосконалення проходження державної служби, пов'язаним із запровадженням дієвого механізму, стандартів та процедур щодо управління персоналом, є *розвиток вищого корпусу державної служби*.

Ще 17.11.2010 р. Урядом України було схвалено Концепцію формування та розвитку вищого корпусу державної служби, в якій зазначалося, що ефективна діяльність органів державної влади та надання високоякісних адміністративних послуг можливі за наявності кваліфікованих управлінських кадрів вищого рівня, зокрема вищого корпусу державної служби [4]. Однак остаточного вирішення цього питання не відбулося. Тому доводиться констатувати значні недоліки правового регулювання вказаних питань, законодавчу невизначеність понять «вищий корпус державної служби»,

сутності «політичних та адміністративних посад», системи посад, що належать до вищого корпусу державної служби, відсутність правової регламентації особливостей добору, призначення на посади та звільнення з посад вищого корпусу державної служби, а також чітких й об'єктивних критеріїв оцінювання діяльності службовців.

3. *Запровадження виключно конкурсного відбору на посади державної служби всіх категорій.* На сьогодні існує вибіркового підхід до вирішення цієї проблеми, що випливає з постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців». Одні категорії службовців підлягають конкурсному відбору, на інші (1-3 категорії, котрі якраз і входять у вищий корпус державної служби) відповідні правові вимоги не поширюються. Певні виключення із загального правила можуть бути встановлені у законодавстві, але такий загальний підхід є, як уявляється, дискримінаційним і має бути змінений. Це дозволить підвищити рівень професіоналізму та компетентності службовців на відповідних посадах, врахувати фахові, освітні, кар'єрні та інші чинники, що характеризують особу службовця.

4. *Підвищення інституційної спроможності в системі державної служби.*

Центральним органом влади, який здійснює управління у сфері кадрового забезпечення роботи органів державної влади, є Національне агентство України з питань державної служби, яке утворене Президентом України 18.07.2011 р. ляхом реорганізації Голодержслужби України. З метою підвищення ефективності інституційної спроможності необхідно забезпечити функціональну координацію цим органом діяльності кадрових підрозділів усіх органів державної влади. При цьому за Нацагентством слід залишити питання вироблення та реалізації кадрової політики, статистичний й аналітичний облік проходження служби, ведення профілів професійної компетентності посад державних службовців, які дають уявлення про комплексну характеристику

посади державної служби, з визначенням змісту виконуваної за посадою роботи та переліку спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків.

Представники Нацагенства мають залучатися до організації конкурсів на заміщення вакантних посад державних службовців, брати участь в оцінці ефективності діяльності державних службовців (певних їх категорій), здійснювати оцінку необхідності проходження навчання державними службовцями тощо.

Також існує проблема інституційного забезпечення окремих аспектів здійснення державної служби. Зокрема, фактично відсутня інституційна інфраструктура забезпечення дотримання етичних стандартів поведінки службовців, а відповідні функції частково виконують уповноважені підрозділи з питань виявлення і запобігання корупції та кадрові підрозділи, що не відповідає міжнародним стандартам. Крім того, на основі критеріїв віднесення посад державних службовців до відповідних категорій у різних органах державної влади слід ліквідувати міжвідомчі та територіальні розбіжності в оплаті праці за однакоvu роботу на відповідних посадах.

У зв'язку з цим вважаємо за потрібне провести функціональний аналіз й організаційну оптимізацію органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечити інституційно важливі сфери розвитку державної служби, що сприятиме подоланню інших негативних явищ у суспільстві – корупції, бюрократизму, протекціонізму тощо. Крім того, з метою забезпечення ефективної реалізації центральним органом виконавчої влади з питань державної служби єдиної державної політики у цій сфері, насамперед щодо розвитку наскрізної системи управління персоналом в органах державної влади на центральному та місцевому рівнях, потребують уточнення повноваження цього органу координаційного характеру.

5. Досить тісно до проблем удосконалення державної служби примикає питання *врегулювання конфлікту інтересів та прозорості доходів і видатків*

публічних службовців. Ефективним заходом у процесі подолання цієї проблеми має стати прийняття закону щодо запровадження ефективних механізмів виявлення, запобігання конфлікту інтересів, а також декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру публічних службовців.

Поряд із цим необхідно реформувати систему оплати праці публічних службовців шляхом істотного підвищення рівня посадових окладів, значного обмеження премій (додаткових виплат), які розподіляються на розсуд керівництва, скасування необґрунтованих пільг і переваг. Слід досягти уніфікації розмірів заробітних плат у межах відповідних категорій з урахуванням рівня відповідальності, складності роботи та компетенції, якості та ефективності виконання управлінських функцій.

При цьому заробітна плата державних службовців має бути конкурентоспроможною на ринку праці та забезпечувати їх зацікавленість у просуванні по службі.

6. Доцільним, на наш погляд, є *перетворення підрозділів по роботі з кадрами в державно-владних органах на «службу персоналу»*. Остання має реалізовувати більш широке коло обов'язків порівняно з кадровою службою. Головним завданням служби персоналу має стати підвищення ефективності роботи персоналу, розроблення та запровадження мотиваційних важелів, які б допомогли максимально повно використати кадрові ресурси. Таким чином, ці служби мають стати підрозділами, які допоможуть досягти стратегічних управлінських цілей у процесі функціонування органу влади, дозволять, що є надзвичайно важливим, поєднати прогнозування розвитку кадрового потенціалу органу влади з існуючими завданнями, що стоять перед органом.

7. Важливе значення має *запровадження об'єктивних критеріїв оцінки діяльності публічних службовців*. У провідних європейських країнах оцінці підлягає не лише формальне виконання службових обов'язків та зіставлення такого виконання із загальним результатом роботи органу влади, а також ступінь лояльності службовця, схильність чи несхильність до корупційних

діянь, підвищення кваліфікації й навіть соціальна поведінка службовця. Крім того, слід удосконалити механізм проведення атестації та оцінки діяльності державних службовців, зокрема щодо порядку формування суб'єктів, які проводять оцінку роботи службовців і форм здійснення оцінки діяльності (усна, письмова, комбінована). В Україні на сьогодні при оцінці діяльності службовця основний акцент робиться на атестації, що є не завжди ефективним й об'єктивним критерієм для оцінювання роботи в цілому, може носити формальний характер. Тому необхідно запроваджувати інші інструменти оцінювання знань та діяльності державних службовців, які будуть спрямовані на оцінку результату роботи службовця протягом певного часу. Система оцінювання знань і діяльності службовців має бути простою та легкою у застосуванні, гнучкою й пристосовуватися до нових обставин, збільшувати зацікавленість службовців у досягненні результату.

8. Окремим напрямком розвитку державної служби має стати *запровадження програмно-аналітичного підходу до розвитку персоналу*, що включає планування кар'єри та створення кадрового резерву. Всім відомо, що кар'єра являє собою процес професійного, соціально-економічного розвитку людини, виражений у його просуванні щаблями посад, кваліфікації, статусів, винагороди та фіксується в певній послідовності займаних на цих щаблях позицій. Планування кар'єри являє собою розробку офіційної програми, моделей просування персоналу по службі, які визначають перспективу його зростання за певних умов, допомагають кожному працівникові розкрити свої здібності та докласти їх якнайліпше для цілей організації. Особливого значення для стабільності державної служби набуває її кадровий резерв. Питання його організації закріплені в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби», яка прийнята ще 2001 р. і вже значно застаріла [5]. На сьогодні актуалізуються питання визначення та закріплення у законодавстві чіткої моделі та типологізації кадрового резерву, вдосконалення вимог, що

пред'являються до осіб, включених до резерву. Відповідні положення мають бути зафіксовані на законодавчому рівні, використовуватися в процесі вироблення моделі державної служби в Україні.

Важливим напрямком розвитку державної служби в Україні має стати також *побудова ефективної системи навчання державних службовців*. Чинне на сьогодні Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (від 07.07.2010 р.) [6] потребує перегляду з урахуванням основних напрямків реформування проходження державної служби. Необхідно закріпити цілісну систему професійного навчання державних службовців, надати можливості для залучення до цього процесу висококваліфікованих надавачів освітніх послуг. Від цього залежить професіоналізація державної служби.

Вирішення вищевказаних організаційних проблем проходження державної служби, недоліків щодо змісту та повноти її правового регулювання дозволить сформуванню не лише систему ефективно працюючих державних службовців у країні, а й досягти нового рівня державного управління в цілому.

Список літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
2. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» : Закон України від 25.12.2014 р. № 62-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 3. – Ст. 44.
3. Заключний документ міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» [Електронний ресурс] / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу : веб-сайт. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/sigma?lay>.
4. Про схвалення Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2010 р. № 2113-р // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 89. – Ст. 3158.
5. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 9. – Ст. 367.
6. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 р. № 564 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 51. – Ст. 1701.

Битяк Ю. П. Приоритетные направления обеспечения эффективного функционирования публичной службы в Украине.

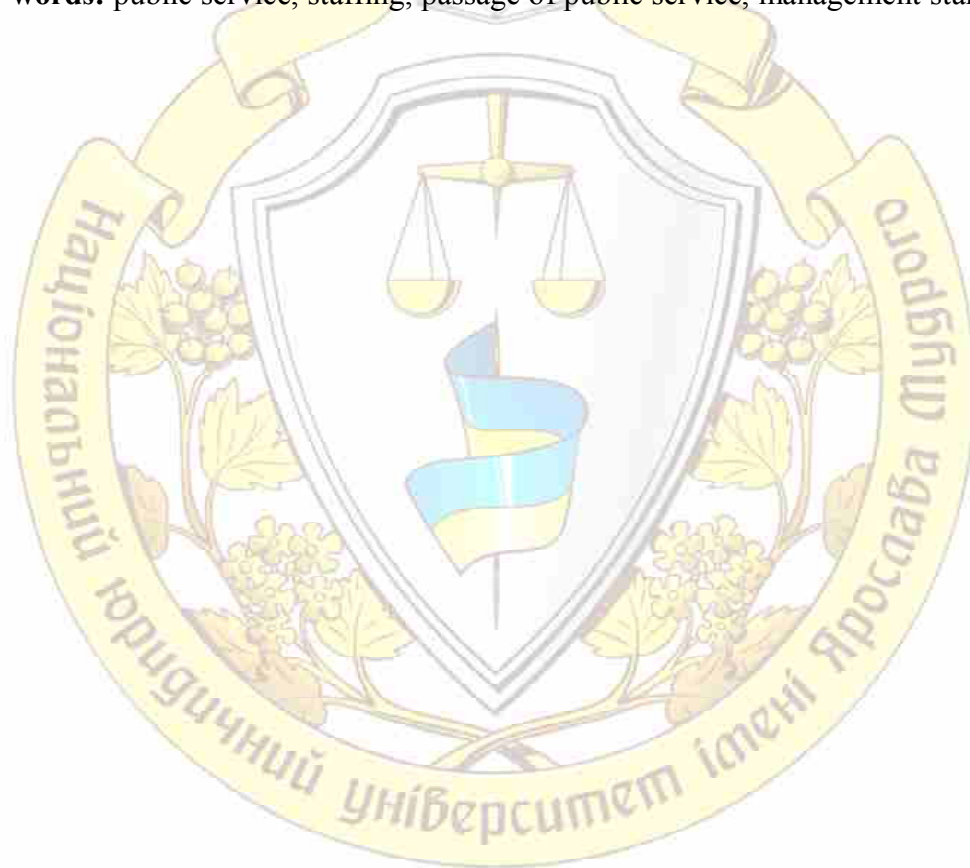
Исследованы приоритетные направления обеспечения эффективности функционирования публичной службы в Украине. Отмечено, что в процессе реформирования правовой основы государственной службы необходимо использовать системный подход, рассматривать государственную службу как инструмент эффективной управленческой деятельности.

Ключевые слова: государственная служба, кадровое обеспечение, прохождение государственной службы, стандарты управления.

Вутяк Ю. Р. Priority areas for the effective functioning of the public service in Ukraine.

The article examines the priority areas to ensure the efficiency of the public service in Ukraine. It is noted that in the process of reforming the legal framework of public service must use a systematic approach, consider public service as a tool for effective management.

Key words: public service, staffing, passage of public service, management standards.



Розширена анотація
статті Битяка Юрія Прокоповича на тему: «Пріоритетні напрями забезпечення ефективного функціонування публічної служби в Україні»

Вуtyак У. Р., Doctor of Law, Professor, Vice-Rector of the Yaroslav Mudryi National Law University, Head of Department of Administrative Law, Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
«Priority areas for the effective functioning of the public service in Ukraine»

The article examines the priority areas to ensure the efficiency of the public service in Ukraine.

One of the crucial problems of improving the state-government institutions is to develop effective human resources, creating a perfect mechanism for the civil service.

Analysis publications, the views of representatives of public authorities to study the problem of the legal framework on public service show that this issue is often discussed and considered in political circles, public authorities at various forums. The government is trying to take into account existing scientific observations lawyers, politicians on the public service. The permanent discussion in society and the competent authorities to pass the revised legislation in this area.

Without the proper implementation of laws and their implementation all our legislative activity will have no meaning. Irresponsible lawmaking as failure, not of laws in life create extremely dangerous situation for the functioning of the state, society, each individual citizen. Preparation deliberately imperfect laws nothing but unnecessary costs of public funds not only money, if not otherwise. This provides the basis for distrust of the law in general, Verkhovna Rada of Ukraine, which takes such laws, professional parliamentarians to the whole legislative system.

By the end remain unresolved problem of increasing the prestige of the civil service, civil servants to reduce dependence on the political situation in the country, ordering system management (recruitment procedure, competitions, evaluating the quality of employees, career planning, etc.) to overcome the lack of professionalism and legal culture officials failings of training. Also seems important to state, every state agency, its structural unit should have a clear idea of the size of some experts in term of development to prepare them for certain professions.

Only recently a gradual shift obtained the relationship between the public service and local government, introduction of new technologies of personnel management in the public service. However, the most important issues only declared in the policy documents and remain.

From our point of view, in the reform of the legal framework of public service must use a systematic approach, consider public service as a tool for effective management activities. This causes the main objectives of public service in the country, including the basic principles is to achieve stability and integrity, ensuring the effectiveness of government agencies, further democratization ways of formation

and activities of government, the creation of social, legal and other conditions necessary for effective service.

Improving the functioning of the legal principles of public service requires a clear legal definition of the fundamental provisions of the Civil Service, its place in the system of governance, mechanisms unification of certain positions given the content of the employee and its impact on the final decision of official responsibility, procedure and conditions for the transfer of civil servants one state agency to another, and to strengthen the social security of civil servants, including in the event of dismissal of reasons beyond their control.

Given the common task to perform public service, we believe that current reform priorities and improve its legal framework should be:

1. Introduction of effective mechanisms, standards and procedures for personnel management in the public service.

2. One aspect of improving civil service associated with the introduction of an effective mechanism, standards and procedures for personnel management is the development of the senior civil service.

3. Introducing competitive selection exclusively for civil service positions in all categories.

4. Increasing the capacity of the civil service.

5. Quite closely to the problems of improving public service related to issues of conflict of interests and transparency of income and expenditure of public servants.

6. It makes sense in our opinion is the conversion of units to work with staff in state-government agencies to "service personnel".

7. Equally important is the introduction of objective criteria for assessing the public sector.

8. Another important dimension of public service should be the introduction of software and analytical approach to staff development, including career planning and creation of personnel reserve.

An important area of public service in Ukraine has also become construction of an effective system of training of civil servants.

The solution to the above organizational problems of the civil service deficiencies regarding the content and completeness of legal regulation will create not only effective system of civil servants working in the country, but also to the next level of government in general.