

надбання вітчизняної та зарубіжної доктрини та судової практики. Науковий підхід до підготовки і прийняття такого кодифікованого акта, як Виборчий кодекс, покликаний забезпечити його відповідність досягненням науки і техніки, послідовному розвитку національної наукової думки і конституційної доктрини. Ми повністю поділяємо думку Венеціанської комісії, що апробація попереднього варіанта кодексу через призму поглядів (думок) видатних науковців-професіоналів є не лише необхідною умовою його ефективності, але й допоможе уникнути багатьох законодавчих колізій, неточностей та упущень з позицій вітчизняної конституційної науки.

Підсумовуючи, слід зазначити, що прийняття єдиного кодифікованого виборчого акта в Україні – це єдиний шлях до стабілізації українського виборчого законодавства, оскільки він дозволяє систематизувати це законодавство, створити правову базу, за якої замість кількох окремих нормативно-правових актів діє один, що впорядковує правовідносини та процедури в конкретній сфері і чітко уніфікує методи їх правового регулювання.

1. Венеціанська комісія рекомендує Україні створити виборчий кодекс. – 19.12.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrnews.com.

2. Государственное право Германии : сокр. пер. в 2 т. – Т. 1. – М. : ИГП РАН, 1994.

Грицай Ірина Олегівна

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін,
заступник голови Дніпропетровської обласної організації
«Асоціація українських правників»

Селіванова Олена Володимирівна

студентка факультету № 2
заочного навчання цивільних осіб ННІ ПОЗН

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ОЧІКУВАНІ ЗМІНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Державній службі України, яка забезпечує законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, належить особлива роль у побудові сучасної правової держави європейського типу, утвердженні демократичної моделі державного управління. Тому проблема створення ефективної системи державної служби набирає сьогодні особливої ваги.

У зв'язку з трансформацією законодавства, поступовим входженням України на європейську арену постає необхідність зміни законодавчого регулювання державної служби [16, с. 73-76].

Останні роки державна влада в Україні спрямовує свої сили на вдосконалення законодавства у цьому напрямку. Проте найбільш проблемними питаннями залишаються: висока плінність кадрів, нестабільність (у розвинутих країнах такого терміну, як плінність кадрів взагалі не існує); низький рівень заробітної плати; прийняття на державну службу та просування по ній, відбувається недостатньо прозоро, справедливо та політично нейтрально; система класифікації посад не передбачає розмежування адміністративних та політичних посад; професійне навчання не отримує належної постійної та послідовної підтримки, – як ключовий інструмент розвитку спроможності державної служби; кадрові служби не відіграють належної аналітичної та стратегічної ролі у плануванні та управлінні діяльністю органу влади.

Все це посилює непривабливість державної служби, зокрема для молоді, і негативно впливає на якість надання адміністративних послуг.

Поза сумнівом, мета реформування – це нагальна потреба модернізації державного апарата до європейського рівня, що надалі повинно радикально змінити ставлення громадян до державної служби, а головне – повернути довіру громадян до органів публічної влади.

Угода про асоціацію з Європейським Союзом передбачає реформування системи державної служби в Україні. Актуальність проблеми підтверджує той факт, що в 2014 р. наша держава посіла 130 місце із 144 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності за показником якості державних інституцій. А без кваліфікованих, мотивованих та чесних чиновників провести реформи в країні буде просто неможливо. До того ж однією з умов надання подальшої фінансової допомоги від Євросоюзу є прийняття Закону України «Про державну службу», який передбачав би радикальні і такі потрібні зміни в правовому регулюванні основ державної служби, оскільки чинний Закон України «Про державну службу» було ухвалено ще в далекому 1993 р., і багато його положень вже є застарілими, неактуальними і об'єктивно потребують змін [19].

Проблема удосконалення системи державного управління, її кадрового забезпечення за роки незалежності України не втратила своєї актуальності і значущості. Вона є предметом досліджень багатьох вітчизняних науковців, зокрема О.П. Якубовського, В.Б. Авер'янова, Г. Лелікова, А.О. Леонової, В.П. Давидової, О.О. Новачук, Р.А. Науменко, Л.М. Гогіної, В.Д. Бакуменко та ін. Зазначені автори аналізують сучасні шляхи та механізми реформування державної служби, аспекти модернізації державних органів, що керують кадрами державної служби, визначають деякі проблеми системи державної служби, у тому числі в Україні [15, с. 252-253].

У науковій розробці «Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації» визначаються такі проблеми: недостатня якість та досту-

пність державних послуг юридичним і фізичним особам, що посилює негативне сприйняття всієї системи державної служби та державного управління; відсутність єдиних стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на конкретний результат; відсутність системи попереднього відбору потенційних кандидатів на зайняття посад державної служби та недосконала система добору кадрів, неналежна підготовка та недостатнє використання кадрового резерву; низький рівень відповідальності за підготовку і виконання управлінських рішень; недосконала система професійного навчання державних службовців; слабкий контроль інститутів громадянського суспільства за виконанням державних функцій та завдань органами державної влади [10, с. 5].

На думку Ю. Кізілова, проблемами державної служби є: низький її престиж, нестабільність, недосконала система управління персоналом, недосконала нормативно-правова база та ін. [11, с. 211-212].

Як вважає О. Яременко, однією з головних проблем державної служби є забезпечення професіоналізації кадрів державної служби. Рівень професіоналізму персоналу державної служби часто не відповідає тенденціям розвитку сучасної демократичної держави й суспільства, що гальмує подальший поступ, знижує ефективність функціонування системи державного управління загалом та державної служби зокрема, створює необхідність пильно розглядати та актуалізувати найкращі досягнення професіоналів сфери державного управління та якнайширше поширювати й упроваджувати цей найкращий досвід у практику діяльності персоналу державної служби [12].

На професіоналізм також звертає увагу О. Окіс. На його думку, аналіз кількісних та якісних показників сучасної вітчизняної державної служби свідчить, що в українській державі зберігається, на жаль, тенденція до зниження професіоналізму та професійної компетенції державних службовців, нераціонально використовується їхня праця, зменшується мотивація на навчання, порушується принцип професійної підготовки, орієнтованої на випередження, хоча визначальною умовою успішного посування по службі є професіоналізм державних службовців [13].

Протягом 1993-2015 років в Україні було прийнято низку програмних документів, урядових постанов та нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення державного управління, реформування державної служби, адаптацію її до європейських стандартів адміністрування, серед них: Закон України “Про державну службу” [2]; “Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій” (Указ Президента України від 19 травня 1995 р. № 381/95) [3]; “Концепція адміністративної реформи в Україні” (Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98) [4]; “Про підвищення ефективності системи державної служби” (Указ Президента України від 11 лютого 2000 р. № 208/2000) [5]; “Комплексна програма підготовки державних службовців” (Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000) [6]; “Конце-

пція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад” (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р) [7]; “Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки” (Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012) [8]; «Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року» (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р.) [9].

Безперечно, всі ці програми, концепції, стратегії, закони створили ґрунтовну вітчизняну нормативно-правову базу, в якій визначено як загальні засади державного управління, так і основні необхідні заходи щодо вдосконалення кадрового потенціалу державної служби, створення дієздатного апарату в органах державної влади, удосконалення системи кадрового забезпечення тощо [14, с. 104-105].

Проте більш кардинальні зміни експерти прогнозують в Україні лише найближчими роками. Передумовою цьому є нова редакція Закону України «Про державну службу», яка ухвалена Верховною Радою 10 грудня 2015 року та набуває чинності 01 травня 2016 року.

Підписанням закону про державну службу Президент України дав старт реформі системи державного управління: «Ця реформа має забезпечити нову якість державної служби відповідно до кращої європейської практики, встановити правові та організаційні засади цієї служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства. При цьому громадянам України гарантується право рівного доступу до державної служби» [18].

Метою дослідження є спроба проаналізувати зміни до законодавчого акту про державну службу, дати оцінку очікуваним нововведенням, що впроваджуються у практику державного управління з 01 травня 2016 року.

Нова редакція Закону України «Про державну службу» розроблена Нацдержслужбою на виконання розпоряджень Кабінету Міністрів України від 7 травня 2014 року № 452 «Про підписання Угоди про фінансування (Контракт для України з розбудови держави)» та від 17 вересня 2014 року № 847 «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», а також відповідно до Програми діяльності Уряду, якою передбачено розроблення та сприяння прийняттю у новій редакції Закону України «Про державну службу».

Крім того, прийняття Закону передбачене Угодою про фінансування Контракту для України з розбудови держави, підписаною 13 травня 2014 року у м. Брюссель, відповідно до якої здійснюється підтримка реформ Уряду, зокрема по напрямку реформування системи державного управління.

Нова редакція Закону враховує прогресивні вітчизняні напрацювання та успішний досвід реформ у європейських країнах, насамперед Республіці

Польща, а також рекомендації та концептуальні засади професійної державної служби, визначені експертами програми SIGMA/OЕСР (SIGMA – Підтримка покращення управління та врядування у країнах Центральної та Східної Європи/ ОЕСР – Спільна ініціатива Організації європейського співробітництва та розвитку і Європейського Союзу).

Як зазначається в преамбулі, Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 N 889-VIII (надалі – Закон) визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

На думку експерта з регіонального розвитку та інвестицій Інституту суспільно-економічних досліджень С. Ковалівської, з набранням чинності Закону слід чекати таких реформаторських нововведень:

1) скорочення кількості державних службовців за рахунок виведення зі сфери дії закону політичних посад (керівників), народних депутатів, обслуговуючого персоналу, патронатної служби, працівників Нацбанку, навчальних закладів, заснованих державними органами, суддів, прокурорів та ін. Згідно зі ст. 3 Закону його дія не поширюється на Президента України, керівників його Адміністрації, на членів уряду (міністрів), їх заступників, керівників відомств, членів парламенту тощо. Так само відокремлено від державної служби патронатну службу.

Законодавець розмежовує політичні та адміністративні посади, що дозволить забезпечити стабільність роботи державної служби, оптимізувати фонд оплати праці. Звільнення міністра тепер не буде підставою для звільнення державних службовців.

Проте збільшаться корупційні ризики представників патронатної служби та службовців Національного банку України, оскільки зобов'язання декларувати доходи як держслужбовці, мати інші обмеження державного службовця законодавчо не закріплено. Отже, для цієї категорії службовців не заборонено суміщати роботу у приватному секторі, мати широкі можливості впливати на державні рішення та доступу до службової інформації;

2) запровадження вимог вільного володіння державною мовою та певних рівнів освіти. Статтею 20 Закону передбачається володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, для осіб, що обіймають посади категорії «А». Для зайняття посад категорій "А" і "Б" особа повинна мати рівень магістра; для посад категорії "В" – бакалавра, молодшого бакалавра (ст. 19).

Дані вимоги сприятимуть підвищенню професійного рівня державної служби, що позитивно відобразиться на якість державної політики. Негативним наслідком є звуження конституційних прав громадян, які мають рівне право доступу до державної служби;

3) *введення процедури обов'язкового проведення конкурсу на заміщення вакантних посад та при просуванні на вищу посаду (ст. 22 Закону)*. Серед позитивних наслідків можливо виокремити унеможливлення кумівства, покращення якості та професійності кадрів державної служби. Державних службовців обиратиме Комісія з питань вищого корпусу державної служби, яка на третину складатиметься із представників громадськості. Однак безальтернативна конкурсна процедура (наприклад відсутній кадровий резерв), яка іноді не дозволяє оперативно знайти фахову та якісну заміну на важливих для суспільства посадах, може мати негативні наслідки на виконання функцій держави;

4) *введення посади керівника державної служби в державному органі* – Державного секретаря Кабінету Міністрів України, та державних секретарів міністерств на період 5 років з правом повторного призначення ще на один строк. Політично нейтральний керівник державної служби забезпечить стабільність і наступність роботи державного органу та державної політики у відповідній сфері. Проте залишиться високий вплив міністрів на організаційну структуру Міністерства, оскільки законодавством передбачено, що структуру апарату міністерства затверджує міністр, що є первинним перед штатним розписом, який в подальшому затверджує держсекретар;

5) *створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби*. Склад, правовий статус та порядок роботи Комісії визначається ст. 14-16 Закону. Комісія проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії “А”. Комісія не є останньою інстанцією, що призначає керівників, вона лише вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду. Однак неможливим є виключення людського фактору під час прийняття рішення щодо обрання між запропонованими кандидатами, оскільки суб'єкт призначення обирає на власний розсуд;

б) *змінена формула нарахування фонду оплати праці*. Статтею 50 Закону суттєво скорочено перелік надбавок та премій, розмір яких обмежено 30% фонду посадового окладу державного службовця за рік.

Зміна філософії нарахування заробітної плати державного службовця з суб'єктивно-залежного із значним преміальним фондом (70-80%) на переважно орієнтований на оклад дозволить зменшити дискреційний вплив керівництва на рішення та роботу персоналу, а також забезпечити передбачувані заробітні плати, очікування та більшу впевненість державного службовця у стабільності матеріального забезпечення.

У зоні ризику залишається низький рівень оплати праці, який поетапно зміниться на 2 мінімальні заробітні плати для службовців найнижчого рангу та до 14 мінімальних заробітних плат для найвищих посад. Це не створює суттєвого стимулу та заохочення до ефективної і некорумпованої діяльності державної служби, оскільки рівень оплати праці державних службовців не є конкурентним з приватним сектором та не спроможний створити умови для

залучення високоефективних службовців [17];

7) *політична неупередженість державних службовців*. Статтею 10 Закону впроваджується деполітизація вищих державних службовців категорії «А», а також заборона на членство в політичних партіях і заборона на діяльність в керівних органах політичних партій державних службовців категорії «Б» і «В». Це відповідає принципу політичної нейтральності, проте може створювати ризики щодо ігнорування норми з боку державних службовців та плінності кадрів;

8) *Змінена системна класифікація посад державної служби* в залежності від характеру та обсягу повноважень державних службовців, їх кваліфікації та професійної компетентності. Закон передбачає:

– три категорії посад, замість існуючих на даний час сімох: «А» – вищий корпус державної служби, «Б» – керівники структурних підрозділів, «В» – решта державних службовців;

– дев'ять рангів: 1, 2, 3 – державні службовці, які займають посади категорії «А»; 3, 4, 5, 6 – посади категорії «Б»; 6, 7, 8, 9 – посади категорії «В».

Отже, прийнятий Закон України «Про державну службу» є ключовим для створення сприятливого середовища для реформ у системі державного управління. Проте цілком передбачуваним є, що Закон не матиме моментальної дії, не вирішить всіх проблем, але він є базою для оздоровлення держслужби в Україні. Закладені в основу Закону принципи – деполітизація державної служби, її чітка керованість, справедлива система оцінювання праці чиновника і запобігання конфлікту інтересів – дають підстави говорити про важливий крок нашої держави до суттєвого поліпшення власної ефективності управління. З набранням чинності Закону в Україні з'являться цілком конкретні шанси створити по-справжньому професійний, політично нейтральний і стабільний державний апарат. Стане можливим зробити професію державного службовця престижною, не корумпованою, вивести на новий рівень якість послуг, що надаються державою громадянам, бізнесу і самим політикам, а також повернути довіру громадян до своєї держави.

1. Закон України «Про державну службу від 10.12.2015 № 889-VIII // Відом. Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

2. Про державну службу : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – С. 490.

3. Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 19 трав. 1995 р. № 381/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/381/95>.

4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

5. Про підвищення ефективності системи державної служби : Указ Президента України від 11 лют. 2000 р. № 208/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/208/2000>.

6. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 9 листоп. 2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000>.

7. Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2011 р. №1198-р // Уряд. кур'єр. – 2011. – № 246.

8. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісн. Президента України. – 2012. – № 4. – С. 68. – Ст. 127.

9. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 бер. 2015 р. № 227 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/227-2015>.

10. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка / авт. кол. : Р. А. Науменко, Л. М. Гогіна, В. Д. Бакуменко [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.

11. Кізілов Ю. Ю. Проблеми та сучасний стан проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи / Юрій Кізілов // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 2 (17). – С. 210-218.

12. Яременко О. П. Професіоналізація персоналу державної служби : акмеологічний підхід / Олег Яременко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4). – С. 253-260.

13. Окіс О. Я. Проблеми професійного розвитку державних службовців / О. Я. Окіс // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2009. – № 1 (35). – С. 195-204.

14. Пригородова С. Реформа державної служби як складова адміністративної реформи в Україні / С. Пригородова // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2012. – Вип. 4. – С. 103-113 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_15.

15. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретико-методологічний аналіз розвитку системи державної служби України / О. І. Пархоменко-Куцевіл // Державне управління та місцеве самоврядування – 2015. – № 2 (25). – С. 251-259.

16. Вакуленко А. В. Проблеми законодавчого врегулювання інституту державної служби: новий проект Закону України «Про державну службу» / А. Вакуленко // Нові вектори розвитку демократії та інститутів держави і права : збірник матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. конф. «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 10 грудня 2015 року. Тези наукових доповідей. – К. : Центр учбової літератури, 2015. – С. 73-76.

17. Ковалівська С. Закон про держслужбу: новації, ризики та ініціативи / ЛІГА. Блоги / Всеукраїнська мережа ЛІГА-ЗАКОН-2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/skovalivska/article/19802.aspx>.

18. Закон "Про державну службу" дає старт реформі системи державного управління – Президент підписав відповідний Закон // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/zakon-pro-derzhavnu-sluzhbu-daye-start-reformi-sistemi-derzh-36590>.

19. Кривецький О. Новий Закон України «Про державну службу» / Центр досліджень соціальних комунікацій. – 2015 [Електр. ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=article&id=1672:novij-zakon-ukrajini-pro-derzhavnu-sluzhbu&350>.