



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

М. І. Іншин*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ

Управління — надзвичайно важлива сфера реалізації державної влади. За своїм змістом воно органічно поєднано з державно-службовими відносинами. Тому необхідним є суттєве поглиблення досліджень управлінської проблематики в сфері державної служби, а в межах юридичних наук — особливо її організаційно-правових аспектів. Зокрема, більшої теоретичної уваги потребує аналіз суспільної сутності управління державною службою, характеру співвідношення і взаємодії органів державної служби між собою та іншими недержавними органами, розмежування управління державною службою на загальнодержавному і місцевому рівні, забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина в діяльності державних органів.

Управління державною службою являє собою єдину систему взаємопов'язаних і в певному порядку виконуваних дій, які можуть розглядатися як елементи або стадії процесу управління. Процес управління визначає динаміку реалізації цілей управління через систему дій, операцій, котрі змінюються, розвиваються й удосконалюються. Управління державною службою в державних органах складається з низки ключових моментів, які в сукупності складають безперервний процес управління державними службовцями. Суспільний інститут управління державною службою складається із організації набору та добору кадрів, переміщення працівників по службі, присвоєння їм категорій, рангів, спеціальних звань, стимулювання їх праці, підстав припинення державної служби. Отже, управління державною службою включає в себе такі складові: добір персоналу; введення на посаду нових працівників; планування та розвиток професійної кар'єри; оцінка показників діяльності службовців; припинення державної служби службовців.

До складу системи органів управління державною службою входять: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Головне управління державної служби, управління державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, Координаційна рада з питань державної служби, Центр сприяння інституційному

© Іншин М. І., 2007

* начальник науково-дослідної лабораторії з проблем кадрового забезпечення органів внутрішніх справ Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник



розвитку державної служби, Громадська колегія при Начальнику Головного управління державної служби України, міністри, керівники державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, керівники державних органів усіх рівнів. У сукупності ці державні органи та окремі посадові особи утворюють державну управлінську владу, що складає разом з політичною владою державну владу України. Оскільки державна служба направлена на забезпечення виконання повноважень тих державних органів, у складі яких здійснюється, то у кожному з них має свою специфіку, що дозволяє говорити про державні служби цих органів, рівнів і гілок влади як складових частин єдиної державної служби України.

Відповідно до Положення “Про Головне управління державної служби України”, затвердженого Указом Президента України від 2 жовтня 1999 року № 1272¹, Головдержслужба України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, підконтрольним і підзвітним Президентові України. Вона забезпечує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління державною службою.

Основними завданнями Головдержслужби України є: участь разом з іншими державними органами у формуванні та проведенні державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; забезпечення функціонального управління державною службою; прогнозування і планування потреби державних органів та їх апарату в кадрах; розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація і контроль за їх виконанням; здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору, атестації державних службовців та заходів, спрямованих на запобігання проявам корупції серед державних службовців; організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців; координація роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з керівниками державних підприємств, установ, організацій, пов’язаної з їх підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації; організація та координація заходів щодо проведення наукових досліджень з питань державної служби; участь у проведенні адміністративної реформи; проведення функціонального обстеження центральних і місцевих органів виконавчої влади, здійснення на його основі аналізу системи державного управління та підготовка пропозицій щодо підвищення її ефективності; участь у здійсненні іншими державними органами контролю за додержанням законодавства про державну службу, визначених законодавством умов реалізації громадянами конституційного права на таку службу; забезпечення дотримання єдиних вимог професійної відповідності кандидатів на заняття посад державних службовців; розроблення типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.

Указом Президента України від 21 березня 2000 року № 473 було затверджено Положення про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України². Відповідно до п. 3 цього Положення основними завданнями Ради є: визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об’єднання зусиль державних органів щодо підвищення її ефективності; розгляд проектів реформування системи державної служби та підготовка пропозицій до плану заходів її впровадження, аналізу і можливого коригування дій; розгляд проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, кадрового забезпечення державної служби та державних підприємств, установ, організацій; аналіз взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації кадрової політики та з питань державної служби,

¹ Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — № 1. — С. 46-50.

² Урядовий кур’єр. — 2000. — 28 березня.



підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності цієї роботи; розгляд питань та пропозицій щодо оптимізації та вдосконалення управління державною службою; аналіз стану та ефективності використання інтелектуального і управлінського потенціалу держави, розроблення заходів щодо стимулювання праці, посилення правових гарантій, матеріальної та моральної захищеності державних службовців, а також удосконалення адміністративної культури, підвищення відповідальності та запобігання проявам корупції серед державних службовців, посилення суспільної довіри до державної служби; аналіз стану та розгляд заходів з удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та керівників державних підприємств, установ і організацій, а також проведення наукових досліджень з питань державної служби; вивчення та розроблення пропозицій щодо впровадження вітчизняного та міжнародного досвіду з питань державного управління, державної служби, кадрового менеджменту.

Наказом Голодержслужби України від 10 червня 2005 року № 146³ було утворено Громадську колегію при Начальнику Головного управління державної служби України, що є постійно діючий дорадчим органом Голодержслужби, головним завданням якого є сприяння реформуванню та розвитку державної служби.

Основними завданнями Громадської колегії є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; представлення інтересів громадськості у її співпраці з Голодержслужбою, забезпечення зворотного зв'язку між громадськими об'єднаннями, науковцями, представниками засобів масової інформації та Голодержслужбою; забезпечення співпраці представників зацікавленої громадськості з Голодержслужбою щодо організації та проведення публічних громадських обговорень основних напрямів її діяльності та узагальнення цієї інформації; виконання дорадчих функцій, участь в опрацюванні і проведенні громадської експертизи нормативно-правових актів, розробником яких є Голодержслужба.

Відповідно до Положення “Про Центр сприяння інституційному розвитку державної служби”, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 року № 485⁴, він є державною установою і належить до сфери управління Голодержслужби. Основними завданнями Центру є: участь у підготовці пропозицій щодо формування державної політики та нормотворчій діяльності у сфері державної служби, адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції; наукове, експертне, інформаційно-аналітичне, методичне, організаційне та інше забезпечення підготовки та виконання програм і заходів у сфері державної служби, адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції; підвищення професійного рівня державних службовців, удосконалення чинних та сприяння впровадженню нових стандартів і процедур їх роботи; участь у впровадженні сучасних інформаційних технологій у практику роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування; поширення правової, наукової та іншої інформації з питань державної служби, адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції; надання консультативної підтримки у сфері діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань державної служби, адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції; інформування громадськості щодо державної політики та заходів з її реалізації у сфері державної служби, адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції.

Наприкінці зазначимо, що завдання державного управління в умовах кризи — намагатись зберегти стабільність системи з одночасним пошуком нових

³ ОВУ. — 2004. — № 42. — Ст. 2773.

⁴ Урядовий кур'єр. — 2004. — 21 квітня.



альтернатив, адже поспішне прийняття необґрунтованого стратегічного варіанту реформування в цій ситуації може нанести велику шкоду. Аналіз показує, що теорія державного управління та практика ще не мають цілісного уявлення про найбільш доцільну систему державної служби України. Необхідно уточнити організаційну та структурно-функціональну схеми різних рівнів державної служби України та розробити законодавчу базу взаємодії у цій сфері державних органів. Важливою формою координації в системі державної служби України мають стати спільні координаційні органи — ради, наукові симпозиуми, наради та інші форми з рекомендаційними функціями.

З метою раціоналізації системи управління державною службою необхідним є: проведення моніторингу ефективності діяльності державних органів та їх посадових осіб на основі систематичного комплексного аналізу результатів їх діяльності; запровадження механізму аналізу звернень громадян з питань ефективності функціонування апарату державних органів, посилення протидії проявам корупції, бюрократизму і корпоративності; удосконалення аналітико-прогностичної, інформаційної та координаційної діяльності у сфері державної служби шляхом формування відповідного інституціонального забезпечення на центральному і місцевому рівні в частині реалізації прямого управління державною службою.

Серед пріоритетних напрямів раціоналізації управління державною службою належне місце повинно зайняти врегулювання процедурних питань проходження державної служби, зокрема в частині: добору кадрів із застосуванням механізму ротатії, прозорості просування по службі на основі використання інституту кадрового резерву, впровадження процедури тестування при проведенні іспитів у процесі конкурсу на зайняття посад державних службовців; впровадження механізму попереднього відбору для включення до резерву на посади державних службовців із залученням центрів оцінювання персоналу, що утворюються в системі управління державною службою; залучення до державної служби молоді і закріплення осіб, які мають досвід роботи і позитивну оцінку їх діяльності; адаптації молодих державних службовців, планування їх кар'єри, розв'язання соціальних проблем.

Таким чином, важливою умовою нормального функціонування і розвитку державної служби є належне управління всіма її інституціями. Це управління являє собою свідомий цілеспрямований вплив органів влади на державну службу як систему з метою реалізації її функцій, проведення єдиної державної політики в сфері організації і діяльності державного апарату, роботи з персоналом. Управління забезпечує збереження структури державної служби, підтримку режиму професійної діяльності, реалізацію її цілей і програм. Управління державною службою, як професійною діяльністю по забезпеченню виконання повноважень державних органів, припускає реалізацію цілей і завдань насамперед цієї діяльності, що не збігаються, наприклад, з цілями і функціями державної служби як правового інституту. Якщо управління діяльністю державних службовців здійснюється, в основному, керівниками, посадовими особами відповідно до ієрархії посад, то управління державною службою як правовим інститутом залежить, насамперед, від тих органів та посадових осіб, які приймають закони, укази, рішення, інші нормативні акти, що стосуються державної служби. Зрозуміло, керівники в процесі управління діяльністю службовців беруть участь у реалізації цих правових і нормативних документів. У процесі управління діяльністю державних службовців особливої уваги потребує упорядкування функціональних, морально-психологічних й інших відхилень у державній службі, що також є предметом управлінського впливу.

*Стаття рекомендована до друку науково-дослідною лабораторією
з проблем кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України
Харківського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 11 від 4 грудня 2006 року)*