

яльнісного компонента, на нашу думку, є: професійна підготовка (підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації державних службовців); професійний розвиток; професійна мобільність. Сучасний стан розвитку держави та демократичного врядування вимагає удосконалення підходів до формування професійної компетентності державних службовців у сфері охорони дитинства на засадах компетентнісного дитиноцентричного підходу, який спрямований на комплексне засвоєння знань, вмінь і навичок та розвиток особистісних якостей державних службовців, професійна компетентність яких повинна бути скерована на дитину та забезпечення її найкращих інтересів.

Література.

1. Василенко Н.В. Роль институтів підвищення кваліфікації в підвищенні професійної мобільності населення // *Взаимодействие личности, образования и общества в изменяющихся социокультурных условиях* : міжвузовий збірник наукових статей по матеріалам VI щорічної Міжнародної науково-практичної конференції «Личность. Образование. Общество» (14 червня 2003 р.). – СПб. : ЛОИРО, 2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ipk-sprospb.narod.ru/cafedres/pedagogic/vas4.htm>.
2. Веснин В.Р. *Технология работы с персоналом и деловыми партнерами* : [учеб. практ. пособие] / В.Р. Веснин – М. : Плит, 2003. – 592 с.
3. Гарет Р. Рекрутмент и отбор. Подход, основанный на компетенциях / Р. Гарет; [пер. Л. Зайко]. – М. : НИРО, 2005. – 288 с.
4. *Державне управління та державна служба* : словник-довідник / [уклад. О.Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005.
5. *Інтегровані соціальні служби: теорія, практика, інновації* : [навч.-метод. комплекс] / О.В. Безпалько, І.Д. Зверева, З.П. Кияниця, В.О. Кузьмінський та ін.; [за заг. ред. І.Д. Зверєвої, Ж.В. Петровича]. – К. : Фенікс, 2007. – 528 с.
6. *Інтерактивні методи навчання* : [навчальний посібник] / [за заг. ред. П. Шевчука, П. Фенриха]. – Цецин : Видавництво WSAP, 2005. – 170 с.
7. Кагановська Т.Є. *Кадрове забезпечення державного управління в Україні* : [монографія] / Т.Є. Кагановська. – Х. : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. – 362 с.
8. Ковбасюк Ю. Підвищення кваліфікації державних службовців – запорука успішних реформ у державі / Ю. Ковбасюк // *Освіта і управління*. – 2010. – Т. 13; № 2-3. – С. 131–135.
9. Коджаспирова Г.М., Коджаспиров А.Ю. *Словарь по педагогике*. – М. : ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д : Изд. центр «МарТ», 2005. – 448 с.
10. Миллер А.Е. *Актуальные проблемы управления* : сб. науч. тр. / А.Е. Миллер. – Омск : Омск. гос. техн. ун-т, 1998. – 179 с.
11. Надолішній П.І. Професійна компетентність політика і урядовця як умова дієвості публічної влади: взаємозв'язок теоретико-світоглядної і практичної складових / П.І. Надолішній // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 3 (43); Т. 1. – С. 62–73.
12. Недашківська Т. Професійність державних службовців: компетентнісний підхід / Т. Недашківська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuiv.gov.ua/portal/soc-gum/zprnadu/2008_1/05%20Derz.pdf.
13. Неделько Е.Г. *Формирование мотивационной готовности к профессиональной мобильности студента*

вуза : автореферат дис. ... канд. псих. наук / Е.Г. Неделько. – Магнитогорск : МГУ, 2007. – 23 с.

14. Окіс О.Я. *Проблеми професійного розвитку державних службовців* / О.Я. Окіс // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць. – Харків : ХарРІНАДУ, 2009. – Вип. 1(35). – С. 195–204.

15. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.nreg=167-97-%EF>.

16. Равен Дж. *Компетентность в современном обществе выявления, развитие и реализация* / Дж. Равен. – М. : Кошто-Центр, 2002. – 395 с.

17. Серьогін С.М. *Державний службовець у відносинах між владою і суспільством* : [монографія] / С.М. Серьогін – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

18. Філіпова Т.В. *Професійний менталітет державних службовців в Україні: технологія формування* : автор. дис. ... канд. наук з державного управління; спеціальність: 25.00.03 – «Державна служба» / Т.В. Філіпова – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – 20 с.

19. Хуторський А. *Ключевые компетенции как компонент личностно-ориентированной парадигмы образования* / А. Хуторський // *Народное образование*. – 2003. – № . – С. 15–19.

20. Шпекторенко І.В. *Модель управління професійною мобільністю державного службовця* : постановка питання / І.В. Шпекторенко // *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14/15. – С. 451–458.

21. Шпекторенко І.В. *Теоретико-методологічні засади дослідження професійної мобільності державних службовців* / І.В. Шпекторенко // *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (28). – С. 210–217.

УДК 35.08:342.98

Ірина Шульга

ЗАКОН УКРАЇНИ

«ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

ВІД 17 ЛИСТОПАДА 2011 РОКУ № 4050-VI: АНАЛІЗ ПЕРЕВАГ ТА НЕДОЛІКІВ

У статті проаналізовано зміни законодавства про державну службу, внесені Законом України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI в контексті Концепції адміністративної реформи, ухвалені Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. Досліджено недоліки та переваги законодавства щодо Державної служби в Україні.

© Шульга І.Л., 2012.

Визначено найгостріші питання та ризики, пов'язані із реалізацією норм закону «Про державну службу». В контексті публічної політики зроблено порівняння нововведень в державній службі з Європейською практикою, що дало можливість визначити основні ризики у застосуванні нового Закону в реальному житті.

Ключові слова: Закон України «Про державну службу», державна служба, адміністративна реформа, де бюрократизація, права державного службовця.

В умовах виходу із глобальної економічної кризи відбувається активний пошук моделі державного управління, яка має забезпечити оптимальне відношення результативності до затрат на досягнення цілі. Проголошена Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 адміністративна реформа має на меті формування системи державного управління, близької до потреб і запитів людей, підконтрольної народowi, прозорої, побудованої на наукових принципах та ефективної. Виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських послуг. В контексті адміністративної реформи одним із найважливіших завдань держави є формування ефективної системи державної влади, що неможливо без реформування системи державної служби. Як невід'ємна складова адміністративної реформи становлення високопрофесійної державної служби має на меті вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. Основними цілями і завданнями Державної служби в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах.

Практичне виконання завдань і функцій держави покладено на плечі державних службовців – людей, чия професійна діяльність покликана забезпечувати втілення в життя всіх державно-управлінських рішень. Від ефективної організації державної служби залежить як ефективність діяльності державного апарату, так і успіх реформ взагалі.

Все це вимагає глибокого аналізу підходів для підвищення ефективності діяльності інституту Державної служби в Україні та удосконалення основних напрямів державної політики у сфері державної служби.

Дослідженню реформування державного управління взагалі та розвитку інституту державної служби зокрема відводиться значне місце в працях багатьох науковців, зокрема: Іншина М.І., Коліушка І.Б., Лазор І.В., Лазор О.Д., Оболенського О.Ю., Погорілка В.Ф., Серьогіна С.М., Сороко В.М., Телешуна С.О., Чернонога Є.С. та ін.

З метою реалізації ефективного державного управління на снові європейського та світового досвіду та в контексті проведення адміністративної реформи, є вкрай важливим питання формування системи державного управління, близької до потреб і запитів людей. Тому положення основного закону, що регламентує діяльність Державної служби в Україні потребують додаткового аналізу.

Метою статті є здійснення аналізу Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI та визначення основних ризиків, що можуть виникнути в процесі реалізації норм закону.

Успіх адміністративної реформи в цілому залежить від вдало визначених шляхів діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємств при здійсненні делегованих державних функцій [1]. Тому в умовах розвитку суспільних відносин у сфері державного управління виникає потреба реформування існуючих в Україні норм чинного законодавства в тому числі тих, що регулюють діяльність державних службовців. Затверджений 17 листопада 2011 року Закон України «Про державну службу» (№ 4050-VI) лише в деяких положеннях співпадає із нормами Концепції адміністративної реформи, ухваленої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98.

Для успішної реалізації адміністративної реформи важливим є чіткий розподіл посад органів виконавчої влади на політичні, адміністративні та посади патронатної служби. Цей крок дозволить чітко визначити сфери діяльності та функціональні повноваження працівників органів виконавчої влади всіх рівнів. М. Вебер вважав, що чиновник не повинен робити те саме, що завжди, і необхідним чином повинен робити політик, – боротися. Ухвалення рішень є основною діяльністю політика, діяльність політика завжди підкоряється принципу відповідальності, прямо протилежному відповідальності чиновника.

Водночас європейський досвід доводить, що посилення ефективності роботи органів виконавчої влади неможливе без посилення їх де бюрократизації (не плутати із функціоналізацією). На думку доктора політичних наук професора Телешуна С.О., де бюрократизація є організаційним забезпеченням економічних імперативів, що орієнтують на ефективність державного сектору в цілому. Де бюрократизація можлива лише при жорсткій функціоналізації. Під поняттям де бюрократизація слід розуміти процес послаблення наказів, що обмежують самостійність органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності та функціональності в державному управлінні. Основний зміст де бюрократизації включає такі елементи:

- зміна принципів формування організаційної структури державного управління (децентралізація й деконцентрація замість централізації та концентрації, домінування функціонального на протилежну галузевому, інтеграція замість спеціалізації та диференції та ін.);
- зміна складу і місту функцій державного управління, їхньої структури, поява додаткових функцій прогнозування, стратегічного аналізу, оцінки та планування, маркетингу ресурсів, продуктів споживачів, управління людськими ресурсами адміністрації фінансового менеджменту та ін.;
- посилення й організаційне відособлення функцій аналізу, оцінки та координації, зосередження їх на вищих рівнях управління;
- зміна принципів комплектування підрозділів (команди, комітети і робочі групи) на основі змістовних кваліфікаційних, а не формальних критеріїв;
- зміна систем планування, звітності й контролю;
- зміна системи оцінки роботи, стимулювання й контролю персоналу;
- зміна системи винагороди, встановлення залежності її від результатів роботи;
- встановлення домінування кваліфікаційних критеріїв просування й наймання персоналу;

- підвищення мобільності персоналу і скасування інструкцій і правил, що ускладнюють досягнення цілей та показників проміжної ефективності;
- перегляд та скасування видів робіт і операцій, не орієнтованих на кінцевий результат;
- тотальна орієнтація на продуктивність та якість робіт і послуг;
- скорочення чисельності адміністративного персоналу.

Упровадження менеджеризму в діяльність державних організацій включає встановлення п'яти типів індивідуальної підконтрольності як необхідного мінімуму для відповідального чиновника:

- правовий контроль (законодавче регулювання);
- фінансовий контроль (як витрачаються державні кошти);
- з позицій здійснення політики (досягнення цілей; виконання обіцянок і очікувань);
- демократичний контроль (інформація й консультування з виборними органами, зв'язки з громадянами);
- етичний контроль (дії відповідно до етичних норм).

Аналізуючи основний нормативно-правовий акт, що регламентує державно-службові відносини, варто зазначити наступне. Закон визначає принципи, правові та організаційні основи держслужби, умови та порядок реалізації громадянами права на державну службу. Змінено класифікацію посад держслужби, зокрема, замість передбачених чинним законом 7 категорій держслужбовців новою редакцією посади держслужби залежно від характеру та обсягу посадових повноважень поділяються на 5 груп, кожна з яких ділиться на 4 підгрупи. Замість діючих 13 рангів вводиться 9 рангів держслужби. Нові підходи до класифікації посад (стаття 6), а особливо вимоги до рівня професійної компетентності (стаття 16) можуть стати, з одного боку, причиною серйозної дестабілізації серед державних службовців, а з іншого, створити проблеми з укомплектуванням спеціалістами місцевих державних адміністрацій в депресивних територіях [2].

Занадто багато термінів невинувато винесено у першу статтю, хоча в самому законі є статті, де якраз з'являється і, по суті, має розкриватись цей термін. Як приклад – термін «доручення». У частині 1 статті 1 дається таке визначення: «доручення – форма реалізації управлінських повноважень керівником, що передбачає постановку конкретного завдання, визначення його предмета, мети строку та відповідальної за виконання особи». В той же час є стаття 12 «Виконання державним службовцем доручень». В зв'язку з цим доцільно перенести визначення у цю статтю та зробити це визначення придатним для застосування як правову норму. Із визначення терміну «доручення» незрозуміло, про яку форму йде мова – усну чи письмову. В залежності від форми зміст доручення може бути різним. Саме визначення терміну є надто складним, особливо в тій частині, що стосується мети та предмета доручення [2].

Відмінність від діючого закону є той факт, що схема посадових окладів держслужбовців щорічно визначається Кабінетом Міністрів, при цьому мінімальний розмір посадового окладу чиновника не повинний бути меншим, ніж 2 розміри мінімальної зарплати. Але не визначено можливість преміювання державних службовців, що може негативно вплинути на зацікавленість (мотивацію) працівників.

Загалом нова редакція закону «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI визначає тру-

дові відносини держслужбовців та державних органів або органів влади.

Порівнюючи новий закон «Про державну службу», прийнятий 17 листопада 2011 року № 4050-VI, з діючим законом від 16 грудня 1993 року № 3723-XII варто зазначити певні протиріччя [3]. Так, у пункті 2 статті 7 зазначено, що контроль за додержанням цього закону та інших нормативно-правових актів про державну службу «здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби у межах його повноважень», проте положення про цей орган не прийнято, як і не вказано його назву.

Недоліки є також у визначенні прав державного службовця (стаття 10), серед яких має бути зазначено право користуватися правами та свободами, гарантованими Конституцією України, окрім випадків визначених законом; захищати свої права та законні інтереси у вищестоящих державних органах та в судовому порядку. Негативом видається той факт, що в законі невизначено обов'язок державного службовця в письмовій формі доповісти про одержання ним доручення, що суперечить чинному законодавству, посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу. Ця норма, на нашу думку, дозволить убезпечити державних службовців від неправомірних наказів та перевищення службових повноважень. У частині 3 статті 12, де йде мова про відповідальність за виконання доручення, міститься припис, що особа, яка виконала доручення, «звільняється від відповідальності, якщо доручення буде визнане незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу». У цьому контексті незрозуміло, чи є синонімами терміни «наказ» і «доручення», за якими критеріями спеціалісту органу влади слід віднести наказ до «явно злочинного» та наскільки вірною може бути його оцінка [2].

Аналізу потребує обґрунтованість кваліфікаційних ознак на різні «групи» посад у порівнянні з рівнем заробітної плати, що встановлюється законом. Також незрозумілою є можлива різниця (в понад 3 рази) в рівні оплати праці керівника підрозділу районної державної адміністрації та спеціаліста цього підрозділу. Це при тому, що чисельність жителів більшості районів коливається від 7,5 до 20 тисяч жителів, а самі райони є дотаційними.

Також варто зазначити, що з метою належного виконання вимог статті 48 нового закону важливо переглянути визначений Кабінетом Міністрів України порядок надання службового житла та поліпшення житлових умов держслужбовців [2].

☞ Закон України «Про державну службу» прийнятий 17 листопада 2011 року № 4050-VI в контексті публічної політики містить низку протиріч, що потребують усунення. Реалізація норм нового закону «Про державну службу» потребує витрат таких ресурсів як час, інтелектуальний, організаційний, інформаційний та фінансовий. Найгострішим є питання можливості фінансування нової державної служби. При своєму позитиві Закон «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI має ряд ризиків, які можуть створити проблеми із застосуванням його в реальному житті та зашкодити формуванню європейського типу державної служби.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Для успішної реалізації адміністративної реформи необхідно розробити дієві механізми розподілу функціональних повноважень в державному управлінні України.

Література.

1. Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225.

2. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року (№ 4050-VI) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

3. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/page2>.