

Юрій КІЗІЛОВ

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України***ПРОБЛЕМИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ПРОХОДЖЕННЯ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ****Досліджується сучасний стан та проблеми проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи.****Ключові слова:** державна служба, адміністративна реформа, державний службовець, проходження державної служби, конкурсний прийом, просування по службі, оцінювання державних службовців.**Юрий Кизилов. Проблемы и современное состояние прохождения государственной службы в Украине в условиях административной реформы**  
Исследуется современное состояние и проблемы прохождения государственной службы в Украине в условиях административной реформы.**Ключевые слова:** государственная служба, административная реформа, государственный служащий, прохождение государственной службы, конкурсный прием, движение по службе, оценивание государственных служащих.**Yuriy Kizilov. Problems and current status of serving for civil service in Ukraine in the conditions of administrative reform**

The current situation and problems of serving for civil service in Ukraine in conditions of administrative reform are investigated.

**Key words:** civil service, administrative reform, civil servants, serving for civil service, competitive selection, promotion, civil servants evaluation.

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави, вибраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити дієвість системи державного управління та її підсистеми – державної служби. Демократичні перетворення, що відбуваються в країні, потребують нових підходів до державної служби, її проходження.

Відповідно до чинного законодавства державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [4, ст. 1]. Ці особи є державними службовцями, час перебування на державній службі яких складається з різних етапів проходження державної служби і на кожному із цих етапів застосовується відповідна кадрова технологія, однак головною проблемою системи державної служби сьогодні є те, що недостатньо застосовуються новітні технології управління персоналом на державній службі. Україна сьогодні потребує професійної,

політично нейтральної та ефективної державної служби. На досягнення цієї мети спрямована адміністративна реформа. Саме тому дослідження сучасного стану та проблем проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи сьогодні є актуальним.

Упродовж останніх десятиліть питання державної служби стали об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, які досліджують наукові та практичні проблеми функціонування системи державної служби, її відкритості та прозорості, професіоналізації, адаптації до стандартів Європейського Союзу. У період після проголошення Україною незалежності окремі аспекти державної служби стали предметом досліджень багатьох фахівців з державного управління, зокрема В. Б. Авер'янова, В. Д. Бакуменка, Д. М. Бахраха, Л. Р. Білої, Ю. П. Битяка, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко, В. М. Князева, І. Б. Коліушка, Є. Б. Кубка, Г. В. Лелікова, В. І. Лугового, В. Я. Малиновського, Т. В. Мотренка, В. А. Мальцева, О. В. Машкова, П. І. Надолішнього, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, В. М. Олуйка, П. Т. Павленчика, А. П. Рачинського, В. М. Рижих, С. М. Сergyгіна, В. М. Сороко, С. К. Хаджирадєвої, А. О. Чемериса, В. В. Цветкова, Ю. П. Шарова, О. П. Якубовського та ін.

Окремі аспекти стратегії реформування державної служби, світових тенденцій її модернізації, засади сучасної державної кадрової політики висвітлені в працях Т. Е. Василевської, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко, В. М. Олуйка, Т. І. Пахомової, С. М. Сergyгіна, А. С. Сіцінського та ін. Зокрема, дослідження С. Д. Дубенко стосуються проходження державної служби та ефективності кадрової політики як пріоритетного напрямку створення дієздатного державного апарату. А. П. Рачинський вивчав питання статусу державних службовців. В. І. Мельниченко звертав увагу на особливості й проблеми визначення правового статусу виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Г. І. Леліков присвятив дослідження розвитку й удосконаленню державної служби. Н. Т. Гончарук усебічно досліджувала управління керівним персоналом у сфері державної служби.

На розробці та осмисленні нових підходів до процесів функціонування державної служби позитивно позначилося і прийняття нормативно-правових документів, у яких встановлюються засади й напрями її функціонування та розвитку. Проте сучасний стан та проблеми проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи ще недостатньо досліджено.

Метою статті є дослідження проблем і сучасного стану проходження державної служби в умовах адміністративної реформи.

Проблемами проходження державної служби є низький її престиж, невизначеність особистої долі державних службовців у зв'язку з нестабільністю політичної ситуації, недосконала система управління персоналом (порядок добору кадрів і проведення конкурсів, оцінювання,

планування кар'єри, визначення потреб у професійному навчанні, мотивації), недосконалість існуючої нормативно-правової бази державної служби, відтермінування введення в дію нового законодавства про державну службу, недостатній рівень професіоналізму та адміністративної культури державних службовців, недосконалість системи їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. Ці проблеми проходження державної служби в Україні потребують невідкладного вирішення, а ті демократичні перетворення, що відбуваються в державі стосовно адміністративної реформи, – нових підходів до проходження державної служби.

Україна сьогодні потребує професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної та ефективної державної служби. Саме тому дослідження проблем та сучасного стану проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи є надзвичайно актуальним.

Згідно зі ст. 24 Закону України «Про державну службу» до проходження служби належить: прийняття на державну службу, посування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою [4, ст. 24].

Кожний державний службовець проходить свій службовий шлях, має свою індивідуальну кар'єру, яка включає: прийняття на службу; проходження випробувального терміну; посування по службі шляхом заміщення вакантних посад, присудження категорій та рангів; стажування; перепідготовку та підвищення кваліфікації; проведення щорічної оцінки й атестації; припинення службових відносин.

Ключовим моментом проходження державної служби є посування по службі, яке здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. Державний службовець має право брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади. Переважне право на посування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву [4, ст. 27].

Слід звернути увагу на те, що державний службовець має право на посування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків; брати участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії [4, ст. 11]. Однак немає правових підстав тлумачити це право як суб'єктивне право державного службовця, тобто він не має права вимагати посування по службі, оскільки призначення на посаду належить до компетенції державного органу або посадової особи [2, с. 33 – 34].

Основним принципом вирішення питання щодо посування по службі є державний інтерес до оптимального заміщення посад державних

службовців, який повинен мати пріоритетне значення перед особистим інтересом державного службовця, що прагне посування по службі. При цьому на державний орган покладається обов'язок, ураховуючи професійні якості службовця, не перешкоджати його посуванню по державній службі в межах державно-службових і фінансових можливостей органу державної влади.

Безпосередніх заборон на посування по службі в законодавстві не передбачено. Водночас з огляду на окремі правові положення, державний службовець не має права на посування по службі:

- під час випробування на заміщення посади державної служби;
- у період дисциплінарного стягнення (порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби; попередження про неповну службу відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду тощо);
- порушення кримінальної справи;
- проведення службового розслідування;
- під час досягнення граничного віку перебування на державній службі тощо.

Зайняття державним службовцем більш високої посади можливе:

- за наявності вакантної посади;
- наявності необхідної професійної освіти, досвіду роботи, знання Конституції України, законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією;
- наявності необхідного стажу державної служби та/або загального стажу;
- проходження конкурсу чи застосування іншої процедури, передбаченої чинним законодавством [1, с. 322 – 323].

Порядок прийняття на державну службу відрізняється від загального порядку прийняття на роботу, передбаченого чинним трудовим законодавством України. Основні особливості такі:

- відбір та прийняття на державну службу за спеціальними процедурами;
- складання державним службовцем присяги;
- присвоєння державному службовцю відповідного рангу.

Порядок прийняття на державну службу залежить: від статусу органу державної влади; категорії державних посад; шляхів заміщення цих посад.

Прийняття на державну службу (призначення на посаду державної служби) здійснюється за допомогою адміністративного акта (указу, постанови чи розпорядження, наказу) керівника органу державної влади або уповноваженої особи, що юридично фіксує вступ громадянина на державну службу та зарахування його на відповідну посаду. Призначення охоплює такі складові: вступ на державну службу (виникнення державно-службових відносин); зміну державно-службових відносин; переміщення по службі [3, с. 289].

Призначення на посаду державного службовця передбачає добровільну і взаємну згоду сторін (громадянина і державного органу в особі керівника чи уповноваженої особи). Воно є взаємоузгоджуваним адміністративним актом. Згода призначуваної особи є передумовою дійсності адміністративного акта про призначення.

Вступ громадянина на державну службу є добровільним. Певну форму згоди в законодавстві не передбачено. Цілком достатньо, щоб адміністративний акт про призначення був підписаний призначуваною особою без будь-яких застережень і тим більше заперечень. Згода потрібна в усіх випадках призначення. У Законі України «Про державну службу» не передбачається жодних винятків з цього правила. Навіть у разі ліквідації органу чи скорочення його штату державного службовця за його згодою переводять на іншу посаду в тому самому органі або в іншому органі з урахуванням його професії, кваліфікації та займаної раніше посади. Згода з адміністративним актом про призначення повинна бути виражена призначуваною особою і без будь-яких умов. Ця вимога зумовлена необхідністю забезпечити юридичну ясність і недвозначність державно-службових відносин, що виникають.

Прийняття на державну службу може здійснюватися на конкурсній основі або без проведення конкурсу за іншою процедурою відповідно до чинного законодавства. Без проведення конкурсу зарахування може здійснюватися на такі адміністративні посади: заступники голів обласних, перші заступники, заступники голів районних держадміністрацій; керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих держадміністрацій; керівники кадрових служб центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. Без конкурсного відбору або стажування можуть також прийматися: державні службовці на посади керівників, які згідно з законодавством обираються або затверджуються колегіальним органом; керівників, які призначаються міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади за погодженням із керівниками місцевих органів виконавчої влади; спеціалістів під час переміщення їх у межах одного державного органу на рівнозначну або нижчу посаду з дотриманням вимог законодавства про працю; державні службовці, які перебували на відповідних посадах у державних органах та виконавчих органах Рад, у тому числі в тих, що ліквідуються, до новостворених органів виконавчої влади і місцевого самоврядування; на державну службу – випускники вищих навчальних закладів, що здобули вищу освіту за спеціальностями галузі знань «Державне управління», у державні органи, які направляли їх на навчання за державним замовленням; на державну службу в особливий період (пункт доповнено згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 1227 від 18 листопада 2009 р.) [6]; особи, які навчалися на умовах державного контракту, у разі працевлаштування їх

у державному органі, де вони працювали або були зараховані до кадрового резерву; службовці патронатної служби [14].

Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу.

Прийняття на державну службу на посади першої – другої категорій здійснюється за спеціальною процедурою. Певну особливість має заміщення посад патронатної служби. Відповідно до ст. 15 Закону України «Про державну службу» Президент України, Голова Верховної Ради України, члени уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно зі штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба). Порядок перебування на державній службі таких осіб устанавлюється відповідними органами [4, ст. 15]. Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій визначено постановою Кабінету Міністрів України від 19 травня 1999 р. № 851 [11].

Прийняття на державну службу на посади третьої – сьомої категорій здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України [4, ст. 15]. Основна мета конкурсу полягає в тому, щоб створити умови для реалізації права громадян на рівний доступ до державної служби, а також приймати на державну службу осіб, спроможних виконувати покладені на них функції. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169, яка набрала чинності з 1 липня 2002 р. [13].

Для відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців наказом (розпорядженням) керівника відповідного державного органу, який здійснює призначення на посаду державного службовця, утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії. Очолює конкурсну комісію заступник керівника державного органу. До складу конкурсної комісії входять представники кадрової та юридичної служб, а також окремих структурних підрозділів апарату державного органу.

У державному органі з нечисленним апаратом (до п'яти осіб) конкурс може проводитися керівником цього органу або конкурсною комісією органу вищого рівня. З метою об'єктивного оцінювання знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців конкурсна комісія державного органу проводить іспит і співбесіду. Засідання конкурсної комісії вважається правочинним, якщо на ньому присутні не менше ніж 2/3 її складу.

Рішення комісії приймається простою більшістю голосів присутніх на її засіданні членів конкурсної комісії. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови комісії. Рішення про призначення на посаду державного службовця та зарахування до кадрового резерву приймає керівник державного органу на підставі пропозиції конкурсної комісії протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсною комісією.

Переведення на рівнозначну або нижчу посаду в одному державному органі, а також посування по службі державних службовців, які зараховані до кадрового резерву чи успішно пройшли стажування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може здійснюватися без конкурсного відбору [13, п. 5].

З 2001 р. в системі державної служби України проводиться атестація державних службовців згідно з положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 [8]. У державних органах з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу один раз на три роки проводиться їх атестація, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками під час виконання службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів відповідно до Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів.

Атестації підлягають державні службовці всіх рівнів, у тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися. Особливості проведення атестації державних службовців, посади яких віднесені до I та II категорій, визначаються органами, що призначають їх на посади.

У період між атестаціями з метою здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців щороку проводиться оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов'язків. Оцінка проводиться безпосередньо керівниками структурних підрозділів, де працюють державні службовці, під час підбиття підсумків роботи за рік. Порядок проведення щорічної оцінки в окремому державному органі визначається керівником відповідного органу з урахуванням загального порядку та особливостей кожного державного органу. Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань затверджено наказом Голодержслужби від 31 жовтня 2003 р. № 122 (зарєстровано в Мін'юсті 19 листопада 2003 р. за № 1063/8384) [7]. Результати атестації та щорічної оцінки беруться до уваги кадровою службою відповідного державного органу під час проведення планомірної ротации кадрів на окремих посадах державних службовців.

Таким чином, проходження державної служби охоплює всі процеси (етапи) та стани (статуси) державного службовця протягом його перебування на державній службі, від прийняття до звільнення (відставки). Ключовим моментом проходження державної служби є посування по службі, яке здійснюється шляхом: зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. На кожному етапі проходження державної служби мають бути застосовані відповідні кадрові технології – сучасні технології управління людськими ресурсами.

Сучасний стан проходження державної служби в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні характеризується значними (докорінними) змінами в системі державної служби. Ці зміни ґрунтуються на положеннях нового Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [5], який набуває чинності з 1 січня 2014 р. Ряд нормативно-правових актів уже розроблений і затверджений Кабінетом Міністрів України та Національним агентством України з питань державної служби. Але, як свідчить попередній досвід, застосування на практиці нового законодавства буде потребувати уточнення або навіть нових науково обґрунтованих механізмів урегулювання державно-службових відносин під час проходження державної служби. Саме тому наші подальші дослідження будуть присвячені особливостям проходження державної служби в умовах адміністративної реформи після введення в дію нового законодавства про державну службу, перспективам реформування державної служби, оскільки реформа державної служби закладає основи стабільності, прозорості та ефективності державних інституцій.

#### Список використаних джерел

1. **Державне управління та державна служба** : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
2. **Ківалов С. В.** Організація державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 328 с.
3. **Оболенський О. Ю.** Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
4. **Про державну службу** : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12).
5. **Про державну службу** : Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : [www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17](http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17).
6. **Про деякі питання застосування статей 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу»** : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 черв. 1994 р. № 423. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=423-94-%EF](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=423-94-%EF).
7. **Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань** : наказ Голодержслужби від 31 жовт. 2003 р. № 122. – Режим доступу :

www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1063-03.

8. **Про затвердження** Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2000 р. № 1922. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1922-2000-%EF.

9. **Про затвердження** Порядку ведення, обліку та зберігання особових справ державних службовців : наказ Нацдержслужби України від 5 берез. 2012 р. № 44. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

10. **Про затвердження** Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V : наказ Нацдержслужби України від 16 трав. 2012 р. № 92. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

11. **Про затвердження** Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 трав. 1999 р. № 851. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-99-%EF.

12. **Про затвердження** Порядку підвищення рівня професійної компетентності державного службовця : наказ Нацдержслужби України від 6 квіт. 2012 р. № 65. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.

13. **Про затвердження** Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 169. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=169-2002-%EF.

14. **Сурай І. Г.** Актуальні питання проходження державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. / І. Г. Сурай. – К. : Вид-во КМЦППК, 2011. – 56 с.

*Надійшла до редколегії 23.04.13*

УДК 352.08(477)«18/19»

Дмитро ЛЕТУЧИЙ

Національна академія державного управління  
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## СТИЛІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ В УКРАЇНІ НАПРИКІНЦІ XVIII – НА ПОЧАТКУ XX СТ.

Аналізуються стиль і методи управління державними службовцями в Україні наприкінці XVIII – на початку XX ст., розкриваються особливості використання адміністративних, правових, економічних, соціально-психологічних і морально-етичних методів.

**Ключові слова:** управління державними службовцями, стиль управління, методи управління, державна служба.

*Дмитрий Летучий.* Стили управления государственными служащими в Украине в конце XVIII – в начале XX в.

Анализируются стили и методы управления государственными служащими в Украине в конце XVIII – в начале XX в., раскрываются особенности использования административных, правовых, экономических, социально-психологических и морально-этических методов.

**Ключевые слова:** управление государственными служащими, стиль управления, методы управления, государственная служба.

*Dmytro Letuchy.* Style control of public servants in Ukraine at the end of the XVIII – in the beginning of the XX-th century

The style and methods of management of public servants in Ukraine at the end of the XVIII – in the beginning of the XX-th century are analyzed. The use of special features of administrative, legal, economic, social, psychological, moral and ethical practices are considered.

**Key words:** management of public employees, management style, management practices, public service.

Здійснення масштабних адміністративних, політичних, соціальних та інших реформ в Україні актуалізує пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Значною мірою вона залежить від рівня компетентності та професіоналізму державних службовців, а отже, від стилю, форм і методів управління персоналом у сфері державної служби. У цьому контексті важливе значення має вивчення попереднього вітчизняного досвіду управління персоналом державної служби. Тим більше, що ця проблематика в науковій літературі залишається малодослідженою. У публікаціях вітчизняних та російських дослідників використання стилів управління персоналом державної служби розглядається лише побіжно у зв'язку з розглядом розвитку державної служби в цілому (Т. Архипова [1], Н. Гончарук [3], В. Зубов [4], В. Мельников [6], В. Мельников [8], Л. Прокопенко [10]).