

курортне забезпечення дітей не виокремлювалось як чіткий напрям, а тому завжди залишалось без належної уваги органів влади та, відповідно, не мало належного постатейного фінансування. Передумови виконання міжнародних зобов'язань з питань дотримання прав дитини дозволили українському уряду прийняти новий стратегічний документ – Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р., до якої вперше включено стратегічні цілі управління щодо санаторно-курортного забезпечення дітей. Це свідчить про ймовірність позитивних організаційних зрушень у розвитку цієї сфери, яка є важливою складовою медичної галузі та потребує пришвидшення реформ за цим напрямом. Наукові розвідки цієї теми є дуже актуальними й потребують здійснення подальшого наукового пошуку.

Список використаних джерел

1. **Декларация** тысячелетия Организации Объединенных Наций: утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. – Режим доступа : www.zakon1.rada.gov.ua.
2. **Державне управління** охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку / за заг. ред. М. М. Білинської, Я. Ф. Радиша. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.
3. **Заможне** суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ України на 2010 – 2014 роки. – Режим доступа : www.president.gov.ua.
4. **Карамішев Д. В.** Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д. В. Карамішев. – Х. : Магістр, 2006. – 304 с.
5. **Конвенція** про права дитини (20 листопада 1989 року): ратифікована Постановою ВР № 789-ХІІ від 27 лют. 1991. – Режим доступа : www.zakon1.rada.gov.ua.
6. **Конституція** України : прийнята 28 черв. 1996 р. – К. : Юрид. думка, 2006. – 120 с.
7. **Про Національну** програму «Діти України» : Указ Президента України від 18 січ. 1996 р. № 63/96. – Режим доступа : www.president.gov.ua.
8. **Про невідкладні** заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення : Указ Президента України від 6 груд. 2005 р. № 1694/2005 // Ваше здоров'я. – 2005. – № 48. – С. 6.
9. **Про схвалення** Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020 : український вимір» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовт. 2011 р. № 1164-р. – Режим доступа : www.zakon3.rada.gov.ua.
10. **Сучасний** стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України : парламентські слухання : стенограма від 5 черв. 2013 р. – Режим доступа : static.rada.gov.ua.

Надійшла до редколегії 21.11.13

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.08(477):340.134

Марія КУЗНЕЦОВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ

Аналізується нормативно-правове забезпечення модернізації управління державною службою в умовах реалізації нової редакції Закону України «Про державну службу», а також досліджуються шляхи його вдосконалення. Розглядаються сучасні тенденції розвитку законодавства у сфері державної служби та його вплив на реформування й подальше становлення цього інституту.

Ключові слова: модернізація державної служби, закон, нормативно-правове забезпечення, державне управління, державна служба.

Марія Кузнецова. Тенденции развития законодательства про государственную службу в Украине

Анализируется нормативно-правовое обеспечение модернизации управления государственной службой в условиях реализации новой редакции Закона Украины «Про государственную службу», а также исследуются пути его совершенствования. Рассматриваются современные тенденции развития законодательства в сфере государственной службы и его влияние на реформирование и дальнейшее становление этого института.

Ключевые слова: модернизация государственной службы, закон, нормативно-правовое обеспечение, государственное управление, государственная служба.

© Кузнецова М. В., 2013

Maria Kuznetsova. Trends of development civil service legislation in Ukraine

The regulatory support modernization of the public service management in implementation of the new Law of Ukraine «On public service» is analyzed and also examined the way to improve it. The modern trend of the development of law in sphere of the public service and its impact on reform and further development of the institution are considered.

Key words: modernization public service, law, regulatory and legal providing, public administration, public service.

Становлення державної служби України як такої, що відповідає вимогам сучасності та була інтегрована в майбутнє, активно продовжується за умов євроінтеграційних процесів. Державне управління в Україні сьогодні перебуває на важливому етапі свого перетворення. Це підтверджується прийняттям нормативно-правових документів, що регулюють діяльність органів влади, та нової редакції Закону України «Про державну службу», які регламентують принципово нові підходи до кадрового забезпечення державної служби, інституційного та функціонального навантаження органів державної влади. Усе це зумовлює необхідність, актуальність і важливість аналізу стану й перспектив розвитку державної служби в Україні.

Теоретичним підґрунтям дослідження розвитку державної служби в Україні стали праці таких науковців, як Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко, Н. А. Липовська, Т. В. Могренко, О. Ю. Оболенський, Т. І. Пахомова, О. С. Петренко, С. М. Серьогін, В. М. Олуйко, С. К. Хаджирадєва, І. В. Шпекторенко та ін.

Дослідженню питання нормативно-правового забезпечення державного управління у своїх працях приділяли увагу В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. Ю. Захарченко, А. Ф. Мельник, П. В. Набока, Н. Р. Нижник.

Проте питання модернізації державної служби в умовах реалізації нової редакції Закону України «Про державну службу» залишається малодослідженим у наукових працях.

Метою статті є аналіз тенденцій розвитку законодавства у сфері державної служби та особливості модернізації управління державною службою в умовах реалізації нової редакції Закону України «Про державну службу».

Нормативна модель державного управління, сформульована в конституції, законах та інших документах, а також відображена в них нормативна модель державного й суспільного життя, що підлягає реалізації через державне управління, набувають великого значення за умови, коли вони дійсно стають орієнтиром, фактором

і складовою свідомості, поведінки й діяльності людей. Для надання дієвості нормативно-законодавчим актам необхідно виробити певний механізм забезпечення їх практичної реалізації.

Досконалість дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається тим, наскільки вони забезпечують:

– практичну доцільність влади, не допускаючи її відрив від інтересів, потреб і думки нації;

– законність дій влади, не допускаючи її до скільки-небудь помітних відхилень від наперед законодавчо встановлених і публічно оголошених шляхів дії;

– силу влади, не допускаючи, щоб вона стала безсилою [1].

Правове регулювання будь-якого процесу, відносин, явища, будь-яких їх взаємозв'язків втрачає сенс, якщо воно не підкріплене силою влади, авторитету, традиції, звичаю, громадської думки тощо. Закон (у широкому розумінні) не може існувати без законності – механізму й засобів втілення його в життя.

Реальна проблема полягає в тому, щоб навчитись, з одного боку, розробляти актуальні та перспективні закони (об'єктивізувати законотворчість), а з іншого – послідовно й наполегливо втілювати закони в життя (об'єктивізувати законодавство).

У демократичній державі закон є наслідком певного компромісу й балансу інтересів, він містить певні цілі й інтереси, загальні (абстраговані й концентровані) потреби суспільства. У зв'язку з цим практична реалізація законів є способом правового вирішення суперечностей і конфліктів інтересів. У даному аспекті механізми й засоби забезпечення практичної реалізації законів є об'єктивною необхідністю підтримки стабільності в суспільстві.

Без сумніву, на розробку та осмислення нових підходів до процесів модернізації системи державної служби впливають і нормативно-правові документи, у яких визначаються напрями вдосконалення механізмів її функціонування та розвитку. На сучасному етапі розвитку державної служби суттєво активізується процес удосконалення законодавчого забезпечення цього інституту. У цьому сенсі слід згадати ряд указів Президента України, передусім Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні» [11]. Здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні, просування в напрямі європейської інтеграції можливі лише за умови створення ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із

соціально орієнтованою ринковою економікою. З цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби, а саме: удосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Важливе значення для професійного розвитку державної служби має Указ Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р. [6], в якому чітко визначено цілі та завдання органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку професійного кадрового потенціалу державного управління та місцевого самоврядування шляхом якісного вдосконалення функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для професійної діяльності в цих органах.

Так, задля подальшого розвитку та вдосконалення функціонування державної служби Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. схвалено «Концепцію розвитку законодавства про державну службу» [8]. Цю концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні спрямовано на системне правове розв'язання проблем у сфері державної служби з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, зокрема вдосконалення правового регулювання державної служби.

З метою впровадження системних змін та модернізації державного управління, яка зробить владу доступною, прозорою та ефективною, наприкінці 2010 р. в Україні розпочато адміністративну реформу. Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади є одним із напрямів стратегічних перетворень, визначених президентською програмою економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [3].

Стартом адміністративної реформи послужив Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [9]. Структурна реорганізація органів виконавчої влади на центральному рівні на сьогоднішній день уже відбулась. У результаті реорганізації оптимізовано систему органів виконавчої влади, реформовано систему прийняття урядових рішень, реформовано систему контролю й нагляду. Принципами реформування місцевої влади є

децентралізація, узгодженість державного управління з ринковою економікою, інституціоналізація служби в органах місцевого самоврядування.

У рамках «Плану модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування» [2] аналізуються ключові завдання стосовно реалізації ідеї сервісної держави в Україні та надаються пропозиції щодо механізмів реформування державного управління та державної служби з метою їх приведення у відповідність до принципів і практик демократичного урядування. Увага зосереджується на завданнях з реалізації ідеї сервісної держави в Україні, пропонуються механізми реформування ключових сфер державного управління та державної служби.

Важливим кроком на шляху до модернізації державної служби з метою вдосконалення управління державною службою в Україні Указом Президента України від 18 липня 2011 р. «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [4] стало створення єдиного органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою.

Комплекс заходів щодо вдосконалення системи державної служби буде забезпечено завдяки прийняттю розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 р. «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року» [12].

Одним з основних напрямів змін є застосування компетентнісно-орієнтованого підходу, закладеного новою редакцією Закону України «Про державну службу» до всіх процесів управління людськими ресурсами на державній службі. Такий підхід покладено в основу кадрової політики Великої Британії, Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США, Австралії, що передбачає врахування знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей службовця, що дають змогу реалізувати професійний потенціал на практиці.

Результатом запровадження Державної цільової програми стане вдосконалення системи державної служби та посилення її спроможності до формування та реалізації державної політики з використанням кращих міжнародних практик, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посилення довіри громадськості до інституту державної служби.

У «Стратегії державної кадрової політики України на 2012 – 2020 роки», схваленої Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. [10], метою є забезпечення всіх сфер життєдіяльності суспільства кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою. У стратегії зазначені питання, що потребують вирішення: необхідність забезпечення взаємозв'язку між ринком освітніх послуг та ринком праці, приведення обсягів та якості професійної освіти й навчання у відповідність до потреб роботодавців; підвищення ролі соціальних партнерів, суб'єктів господарювання в реалізації стратегії навчання впродовж життя.

З метою вироблення комплексного підходу до створення людського капіталу, кадрової системи держави та забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної та ефективної держави, Національним агентством України з питань державної служби розроблено проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції державної цільової програми щодо формування та реалізації державної кадрової політики» [13]. Головною метою цієї програми є створення комплексного підходу до формування та реалізації державної кадрової політики та забезпечення ефективної реалізації Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр.

Не менш важливе значення в процесі розвитку законодавства має Указ Президента України від 5 березня 2004 р. «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [7], метою якого є визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих перш за все на подальше вдосконалення інституту державної служби в рамках адаптації його до стандартів Європейського Союзу, що сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг. Отже, на шляху до вдосконалення нормативно-правового забезпечення державної служби за останні роки урядом на чолі з Президентом України зроблені рішучі кроки в контексті його інституційної, функціональної, кадрової модернізації.

Сьогодні продовжується реформування державної служби, базою для якої є нова редакція закону «Про державну службу»,

підписана Главою держави 10 листопада 2011 р. [5]. Метою нової редакції закону є вдосконалення правового регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із системними реформами, започаткованими Президентом України.

До основних принципів державної служби, на відміну від попередньої редакції закону, віднесено також верховенство права, політичну неупередженість та прозорість діяльності. Законом визначено основи державної служби, умови вступу на державну службу, порядок її проходження та припинення, правовий статус державних службовців, засади їх соціального й правового захисту.

Наведені завдання послідовно розв'язуються в положеннях закону, якими передбачається створення правових передумов:

- для формування політично нейтрального інституту державної служби;
- підвищення престижності державної служби;
- урегулювання статусу державного службовця;
- підвищення якості послуг, які надають державні службовці;
- введення в дію прозорого механізму прийняття на державну службу;
- введення в дію ефективного механізму запобігання корупції;
- створення умов до прозорості діяльності органів державної влади;
- підвищення рівня соціального та матеріального захисту державних службовців.

Закон містить принципові новації, серед яких:

- чітке розмежування адміністративного публічного права та приватного права;
- введення системної класифікації посад залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків;
- єдині стандарти прийняття на службу;
- нові підходи до управління персоналом та оцінювання службової діяльності;
- новації щодо професійного навчання державного службовця, оплати його праці, преміювання та заохочення, а також дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Процеси модернізації у сфері державного управління (у сукупності позначаються зараз як «адміністративна реформа») можуть розглядатися як застосування певної комбінації базових інструментів, які умовно можна назвати «інституційними», «кадровими», «функціональними» і подати схематично (рисунок).



Сучасний розвиток законодавства про державну службу

Таким чином, модернізація державної служби відбувається на засадах нещодавно прийнятих нормативно-правових актів, які регулюють діяльність усієї системи державного управління, зокрема:

1. Інституційні зміни передбачають створення стійких інститутів громадської участі в процесах підготовки та прийняття державних управлінських рішень, коригування самих рішень і процедур їх реалізації органами влади, а також формування прийнятих і підтриманих суспільством механізмів зворотного зв'язку.

2. Кадрові зміни полягають у підтримці стабільності системи управління шляхом призначення керівників, орієнтованих на роботу з поточною управлінською командою і мають чітко поставлені завдання розвитку (регулювання) сфери, що перебуває в їх віданні. Це означає перерозподіл посад і повноважень між органами влади, включаючи створення нових, без зміни сутності їх діяльності в рамках наявних функцій (повноважень).

3. Функціональні зміни являють собою набір управлінських технологій, раціоналізують внутрішні процедури діяльності органів влади, але не зачіпають рівень і якість політичних (стратегічних) рішень,

а також спосіб виконання доручення «зверху» найбільш економічно.

Система державної служби в Україні виходить на якісно новий рівень і за своїми параметрами наблизиться до стандартів державної служби багатьох європейських країн. Аналіз нормативно-правового забезпечення свідчить, що, незважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, сучасний стан законодавства України про державну службу не є завершеним. Існує потреба внесення ряду базових змін та доповнень у чинне законодавство. Зокрема, це стосується доопрацювання нормативно-правового забезпечення в умовах реалізації нової редакції Закону України «Про державну службу».

Здійснивши аналіз сучасної тенденції розвитку законодавства України про державну службу, можна виокремити основні векторні напрями його розвитку: інституціональні зміни, кадрові зміни та функціональні зміни.

Удосконалення державного управління є безперервним процесом, пов'язаним із соціально-економічними перетвореннями в країні, з процесами переходу до ринкової економіки і стійкого розвитку. При цьому вирішується завдання розвитку ефективно функціонуючої системи державного управління, для якої є характерними налагоджений механізм взаємодії її органів, організаційна гнучкість, цільова та функціональна оптимальність управлінської структури в цілому та її ланок, економічність.

Отже, перспективи розвитку України неможливі без переосмислення положень нової редакції Закону України «Про державну службу» та формування принципово нових нормативно-правових засад подальшої розбудови демократичної, соціальної правової держави та гармонійно розвиненого громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу) [та ін.] ; під заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
3. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – Режим доступу : www.president.gov.ua.

4. **Про затвердження** Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Указ Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011. – Режим доступу : nads.gov.ua.

5. **Про державну службу** : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.

6. **Про комплексну** програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 9 листоп. 2000 р. № 1212/2000. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.

7. **Про Концепцію** адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua.

8. **Про Концепцію** розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140/2006. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua.

9. **Про оптимізацію** системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу : zakon1.gov.ua.

10. **Про стратегію** державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : zakon0.rada.gov.ua.

11. **Про Стратегію** реформування державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599/2000 р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua.

12. **Про схвалення** Концепції державної цільової програми розвитку служби на період до 2016 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 черв. 2012 р. № 411-р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

13. **Про схвалення** Концепції державної цільової програми щодо формування та реалізації державної кадрової політики : проект розпорядження Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : nads.gov.ua.

Надійшла до редколегії 30.10.13

Микола МАЛАНЧІЙ

*Національна академія державної прикордонної служби України
ім. Б. Хмельницького*

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Аналізуються параметри, що обумовлюють формування компетентності державних службовців, досліджуються теоретичні підходи до формування професійної компетентності державного службовця, розглядаються види і складові компетентності державних службовців.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, посадова особа, держава, особистість, компетентність, професіоналізм.

Николай Маланчий. Критерии оценивания профессиональной компетентности государственных служащих

Анализируются параметры, которые обуславливают формирование компетентности государственных служащих, исследуются теоретические подходы к формированию профессиональной компетентности государственного служащего, рассматриваются виды и составляющие компетентности государственных служащих.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, должностное лицо, государство, личность, компетентность, профессионализм.

Mykola Malanchiy. Criteria of public servants professional competence evaluation

Parameters that stipulate public servants competence formation are analyzed, theoretical approaches to public servants professional competence formation are investigated, types and components of public servants competence are considered.

Key words: public service, public servant, official, state, personality, competence, professionalism.

Неефективні й застарілі, напрацьовані протягом багатьох попередніх років методи управління сьогодні викликають недовіру до державної служби серед громадськості та вимагають її реформування, як і модернізації державного управління загалом. Важливою складовою ефективності державної служби є рівень професійної компетентності державних службовців. Від нього залежить якість кадрового потенціалу державної служби України.

В останнє десятиліття проблеми формування та розвитку професійної компетентності державних службовців активно досліджували такі вітчизняні вчені: Н. Артеменко, Т. Витко, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Липовська, О. Марценюк, Т. Пахомова,