
10. Сенік С.В. Цивільне процесуальне права: навч. посібник / С.В. Сенік, Р.Я. Лемик. Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2010. 424 с

11. Підлубна О.В. Норма цивільного процесуального права: поняття, межі дії та реалізація в цивільному судочинстві : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / О.В. Підлубна . Київ : Б.В., 2007 . 24 с.

УДК 349.2

Любимов Олександр Костянтинович,
кандидат юридичних наук,
помічник судді Вищого господарського суду України

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ

У статті наголошено на важливості реформування системи державної служби як складової частини модернізації держави, відсутності одноставності у вирішенні проблеми реформування системи державної служби в Україні та напрямках удосконалення державного управління, визначення правового статусу державного службовця, правового та організаційно-методичного забезпечення діяльності державної служби тощо. У статті запропоновано напрямки реформування системи державної служби в Україні: створення ефективного законодавчого та нормативно-правового підґрунтя діяльності державних службовців та державної служби в цілому; здійснення ефективної кадрової політики, в тому числі й проведення роботи щодо адаптації нових працівників до умов праці; налагодження взаємозв'язку державних службовців з громадськістю тощо.

Ключові слова: державна служба, реформування, модернізація, удосконалення, державний службовець.

Любимов А.К. Основные направления реформирования системы государственной службы как составной части модернизации государства

В статье отмечена важность реформирования системы государственной службы как составной части модернизации государства, отсутствие единства в решении проблемы реформирования системы государственной службы в Украине и направлениях совершенствования государственного управления, определение правового статуса государственного служащего, правового и организационно-методического обеспечения деятельности государственной службы и тому подобное. В статье предложены направления реформирования системы государственной службы в Украине: создание эффективной законодательной и нормативно-

правовой основы деятельности государственных служащих и государственной службы в целом; осуществления эффективной кадровой политики, в том числе и проведение работы по адаптации новых работников к условиям труда; налаживание взаимосвязи государственных служащих с общественностью и тому подобное.

Ключевые слова: государственная служба, реформирование, модернизация, усовершенствование, государственный служащий.

O. Lyubimov The main directions of the reform of the civil service system as part of the modernization of the state

The article emphasizes the importance of the civil service system reform as a counterpart of state modernization, lack of unity in solving the problem of the civil service system reform in Ukraine and the directions of improving public administration, determining the legal status of an office employee, legal and organizational and methodological provision of civil service activities, etc. The article proposes to carry out the reform of the civil service system in Ukraine in the following areas: creation of effective legislative and normative legal basis for the activities of the office employees and civil service in general. It is also proposed to carry out the effective personnel policy, including the work concerning the adaptation of new employees to the working conditions; and to establish the relationship between the office employees and the public, etc.

Key words: civil service, reforming, modernization, improvement, public servant.

Актуальність обраної тематики. Державна служба є важливим правовим інститутом суспільства та покликана задовольняти потреби суспільства, здійснювати захист прав та свобод людини і громадянина, реалізовувати державну політику у всіх без виключення сферах життєдіяльності суспільства, вирішувати різноманітні проблемні питання, які виникають у ході реалізації окремих напрямків діяльності держави тощо. На сьогодні, роль та значення державної служби у суспільстві є досить вагомою, оскільки саме на державних службовців, покладено забезпечення стабільності та розвитку громадянського суспільства, подальшої демократизації діяльності органів державної влади, реального та неупередженого дотримання прав та свобод людини і громадянина. Проте, не дивлячись та важливість державної служби для розвитку суспільства, її функціонування, наразі, знаходиться не на належному рівні, оскільки відсутня прозорість у діяльності державної служби, відкритість, гнучкість у системі державної служби та, як наслідок, неповна та неефективна реалізація визначених напрямків розвитку держави, несвоєчасне реагування на внутрішні й зовнішні зміни у суспільстві тощо. З плином часу та активним наближенням України до міжнародного європейського простору,

наближення законодавства нашої держави до міжнародно-правових норм, активного впровадження європейських принципів у суспільне та державне життя України, необхідним напрямком стала модернізація державної служби, побудова прозорої та відкритої системи державного управління та державної влади, створення правових та організаційних передумов для підвищення престижу державної служби, гармонізації управління державною службою у відповідності до європейсько-правових вимог.

Стан наукового дослідження. На сьогодні модернізація та реформування державної служби є однією з найобговорюваніших проблем у науковій літературі. Так, проблемні питання реформування державної служби в Україні вивчали такі науковці як Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.Ю. Васіна, Д.Ч. Іманбердієв, Ю.В. Колобов, В.Я. Малиновський, Р.А. Науменко, О.Ю. Оболенський, А.П. Рачинський, Т.І. Пахомова, С.М. Серьогін, М. В. Фігель та ін. Проте, науковцями так і не досягнуто консенсусу у вирішенні проблеми реформування системи державної служби в Україні, не досягнуто згоди в окремих напрямках удосконалення державного управління, визначення правового статусу державного службовця, правового та організаційно-методичного забезпечення діяльності державної служби в Україні тощо. Метою статті є аналіз наукових позицій вчених щодо вирішення проблеми реформування системи державної служби в Україні та визначення найбільш перспективних шляхів такого реформування. Для вирішення поставленої мети у статті здійснюється розгляд основних шляхів реформування системи державної служби в Україні, аналіз наукових позицій вчених з цієї проблематики.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що у сучасних умовах життя необхідним є підвищення ролі та значення державної служби, її розвитку, модернізації, оскільки, як ми наголошували вище, на державну службу покладено ряд важливих завдань щодо реалізації функцій держави. З цього приводу доцільною є думка В.А. Головатой, яка зазначає, що державна служба має будуватись на наукових основах, враховуючи цілий ряд суб'єктивних та об'єктивних факторів. У першу чергу, це пов'язано зі становленням української державності. З одного боку, сила держави визначається її спроможністю вирішувати зовнішні і внутрішні проблеми, а з іншої – вона повинна бути правовою, демократичною, соціально орієнтованою, підконтрольною народові України. На практиці реально втілити два основних завдання державності, які покликана виконувати державна служба. Вона повинна бути ефективною, правовою, чітко організованою, міцно поєднувати державу і громадянське суспільство. Майбутнє країни повною мірою залежить від якості державної

служби – головного правового інституту сучасної держави [1, с. 292]. Дійсно, державна служба має бути ефективним механізмом забезпечення стабільності у державі, ефективною ланкою взаємодії між суспільством, окремим громадянином, державними органами та державою в цілому, активним та ефективним регулятором суспільних та державних інтересів тощо.

Переходячи до безпосереднього розгляду реформування державної служби в Україні варто погодитися з думкою І.П. Лупушинського, який зазначає, що реформування державної служби як ученими, так і практиками розглядається як складова адміністративної реформи. Остання покликана модернізувати адміністративні практики, суттєво підвищити якість державного управління. Проте адміністративні практики втілені в діяльності конкретного чиновника зі встановленим статусом, компетенцією, порядком проходження служби, величиною грошового забезпечення і характером соціальних гарантій. У цьому розумінні реформування державної служби має вирішальне значення для забезпечення «здатностей держави», оскільки визначає якість «первинної клітинки» державного адміністрування – професійної діяльності чиновника [2, с. 7].

Реформування системи державної служби є досить складним та багатограним процесом, який охоплює значне коло суспільних відносин щодо налагодження ефективного механізму управління державною службою в Україні, її нормативно-правового забезпечення, здійснення кадрової політики, соціального, матеріально-технічного, науково-методичного та фінансового забезпечення діяльності державних службовців, створення дієвого механізму реалізації цілей та завдань держави, встановлення контролю за виконанням напрямків діяльності держави, ефективного інформаційно-технічного забезпечення роботи державних службовців тощо. Наголосимо, що у сучасних умовах розвитку держави, кожний із наведених вище напрямків потребує доопрацювання та подальшого удосконалення.

Проте, ми ж вважаємо, що одним із найбільш важливих напрямків реформування системи державної служби є створення ефективного законодавчого та нормативно-правового підґрунтя діяльності державних службовців та державної служби в цілому. Тобто, ми наголошуємо на створенні ефективної нормативно-правової бази діяльності державної служби, що, на нашу думку, можна вважати першим напрямом реформування системи державної служби в Україні. Певні кроки у цьому напрямку уже було зроблено, серед яких прийняття Стратегії реформування системи державно служби, затвердженої Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000, яка на сьогоднішній день є чинною, незважаючи на те, що розрахована на 2000 –

2004 роки [3], Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [4], Середньострокової Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. [5] тощо.

Окремим етапом реформування системи державної служби став Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [6], прийняття якого створило основи для побудови нової системи державної служби в Україні та який змінив основи правового регулювання державної служби в Україні, перегляд усталених позицій щодо фінансового забезпечення державних службовців, змінив стереотипи до розуміння державних та політичних посад на державній службі, закріпивши політичну нейтральність та лояльність окремими принципами державної служби тощо. Серед позитивних аспектів прийняття такого Закону ми називаємо формування висококваліфікованого корпусу державних службовців, шляхом проведення конкурсної процедури призначення на посаду, виключення суб'єктивного чинника у здійсненні конкурсного відбору, збільшення уваги до підвищення рівня професійної компетентності державного службовця тощо.

Проте, у науковій літературі досить неоднозначно підходять до необхідності прийняття Закону України «Про державну службу» та вказують на його недоліки. Зокрема, Віктор Тимошук, заступник голови правління Центру політико-правових реформ, погоджуючись із рекомендаціями, зробленими європейськими експертами, також вказує на те, що новий Закон України «Про державну службу» не вирішує проблем належного розмежування політики та державної служби, не забезпечує умов для добору на вищі посади в державній службі за критеріями професійності та політичної нейтральності, не містить необхідних інституційних елементів для захисту системи державної служби тощо [7]. Вважаємо, що, все ж таки, наведені вище проблеми, знаходять своє вирішення у нормах новоприйнятого Закону України «Про державну службу», проте, на сьогоднішній день, вони все ще залишаються актуальними та в повній мірі не втілені у практику, оскільки нормативно-правове регулювання діяльності державної служби здійснюється не тільки вищезазначеним законом, а й низкою інших підзаконних актів, в які також мають бути внесені відповідні зміни. Про недосконалість нормативно-правового забезпечення діяльності державної служби в Україні також наголошує О.А. Линдюк, яка зазначає, що законодавча база, яка регулює державну службу, є недосконалою. Окремі положення законів потребують змін. В жодному із таких документів не визначено цілісної моделі ефективної модернізації державної служби, майже не

враховувався досвід країн-сусідів, що інтегрувалися до ЄС, перевага віддавалася власній національній моделі. Модернізації притаманний поверховий характер, в результаті чого так і не досягнуто очікуваних результатів [8, с. 207]. З цього приводу конструктивним є й підхід І.Б. Коліушка та В.П. Тимошука, які наголошують на тому, що набуття чинності нового закону України «Про державну службу» потребує прийняття низки локальних документів у кожному органі державної влади: 1) визначення переліку посад працівників, які виконують функції з обслуговування; 2) затвердження профілів професійної компетентності посад державної служби у новій редакції з метою приведення їх у відповідність із рекомендованими спеціальними вимогами до посад державної служби, що були затверджені Нацдержслужбою України (нині – Національне агентство з питань державної служби) вже після того, коли всі органи державної влади на виконання відповідного доручення Президента України розробили і затвердили вказані документи відповідно до існуючих на той час вимог; 3) присвоєння рангів державним службовцям відповідно до нової класифікації посад; 4) встановлення надбавок за вислугу років на державній службі та надбавок за ранг у співвідношенні до мінімальної заробітної плати; 5) затвердження положення про преміювання; 6) затвердження положень про служби персоналу та посадових інструкцій їх працівників; 7) внесення змін до посадових інструкцій усіх державних службовців з метою їх приведення у відповідність із профілями професійної компетентності щонайменше в частині визначення вимог до посади; 8) затвердження правил внутрішнього службового розпорядку [9].

Таким чином, ще раз наголошуємо, що прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, на нашу думку варто розглядати як початок довгого та тернистого шляху запровадження європейської моделі державної служби в Україні, формування висококваліфікованого, професійного корпусу державних службовців.

Наступним напрямком реформування системи державної служби, який досить тісно пов'язаний із попереднім та впливає з нього, варто назвати здійснення ефективної та мобільної кадрової політики. Важливим кроком, як ми вже зазначали вище, став перегляд усталених правових позицій до здійснення професійного підбору кадрів до системи державної служби та закріплення процедури здійснення конкурсного відбору у новому Законі України «Про державну службу». Тобто, професіоналізм стає основною вимогою при здійсненні добору державних службовців, Проте, на цьому не слід зупинятися, а варто мотивувати працівників до належного виконання ними своїх посадових обов'язків, розвивати лідерські якості, вміння приймати обґрунтовані, виважені

та правильні рішення тощо. Так, наприклад, окрему увагу варто приділити адаптаційному періоду новопризначеного працівника, створення для нього не тільки всіх належних умов праці, а й створення умов для подальшого розвитку його комунікативних здібностей, особистих якостей, розширення його світогляду та подальшої адаптації до умов роботи із найменшими затратами сил та засобів. На сьогодні, на жаль, у жодному нормативно-правовому акті не закріплено положення про проходження державними службовцями певного адаптаційного періоду, що на нашу думку, є досить негативним, оскільки працівник має набути відповідні знання та вміння, які в подальшому він буде застосовувати у своїй роботі. У науковій літературі вже згадується про адаптаційний період державних службовців. Так, О.І. Пархоменко-Куцєвіл пропонує виділити чотири етапи адаптаційного процесу. Перший – проведення оцінювання якостей, вмінь, досвіду новопризначеного фахівця, з метою розробки найбільш ефективного плану проходження адаптації. Цей етап включає в себе ознайомлення з виробничими особливостями організації, особливостями комунікації, правилами поведінки, знайомство з персоналом тощо. Другий етап – це вже практичне ознайомлення нового спеціаліста зі своїми обов'язками та вимогами, які до нього пред'являються з боку організації. Третій етап передбачає процес адаптації нового співробітника до свого статусу та значною мірою зумовлює його включенням у міжособистісні стосунки з колегами. В період цього ж етапу, як зазначає науковець, відбувається оцінювання процесу проходження працівником адаптації та порівняння результатів з розробленим планом адаптаційного періоду. І четвертий етап – закінчення адаптаційного процесу, який характеризується поступовим подоланням виробничих і міжособистісних проблем та переходом до стабільної роботи [10, с. 22-23].

Ми підтримуємо думку науковця щодо посилення кадрової роботи у напрямку адаптації новопризначених працівників до умов роботи, надання їм всебічної підтримки в освоєнні своїх посадових обов'язків, подолання різноманітних проблемних питань у своїй роботі, адаптації до нового трудового колективу тощо. Саме такий підхід до здійснення кадрової політики, на нашу думку, є запорукою недопущення працівником помилок при здійсненні своєї професійної діяльності, швидкому пристосуванню до нових умов роботи, ефективному навчанню нових працівників, їх нормальної адаптації до нового колективу, що є наслідком їх морального благополуччя.

Не менш важливого значення при здійсненні кадрової політики є дослідження вимог, які висувуються до кандидата на посаду не тільки з точки

зору його професіоналізму, а й з врахуванням його ділових (професійних) та особистісних якостей, тобто конкурсний відбір має будуватися на врахуванні таких якостей як креативність, здатність особи до нових ідей, нестандартне мислення, творчий підхід до вирішення проблем державної служби, вміння аналітично мислити, швидко та адекватно вирішувати проблеми, пристосовуватися до нових умов життя та вміння виходити із кризових ситуацій.

Не менш важливого значення при здійсненні кадрової політики варто приділяти регіональній кадровій політиці, якісному формуванню місцевих органів державної влади, а також розробці нових методик навчання працівників, їх перепідготовки, підвищення кваліфікації тощо.

Наступний напрямок реформування системи державної служби - посилення взаємозв'язку державних службовців з громадськістю, що пов'язано із розвитком громадянського суспільства та участі громадян в управлінні державними справами. Зміцнення зв'язків державної служби із громадянами дає змогу: 1) підвищувати якість демократії, надаючи можливості органам влади використати додаткові джерела інформації, перспективи та потенційні рішення для того, щоб вирішувати нагальні потреби державної політики за умов підвищення складності умов, взаємної пов'язаності напрямів державної політики і в умовах обмеженого часу; 2) забезпечувати потреби інформаційного суспільства, підготуватися до прискореного та ширшого спілкування із громадянами та забезпечення свідомого управління; 3) інтегрувати інформацію та пропозиції, які надходять від громадян, до процесу вироблення державних рішень для виправдання очікувань громадян на те, що їх голос буде почуто, а їх думки - взято до уваги; 4) реагувати на потреби щодо вищого ступеня прозорості та відповідальності органів влади одночасно із посиленням уваги з боку суспільства та засобів масової інформації до діяльності органів влади; 5) посилювати довіру до органів влади з боку суспільства, відвернути поступову «ерозію» довіри до головних державних інституцій [11, с. 9-10]. Таким чином, необхідно наголосити на тому, що ефективна співпраця державних службовців із громадськістю має бути спрямована на здійснення обміну інформацією, обговорення нагальних проблем, які виникають у державі, прийняття спільних рішень у соціально-економічній, культурній та інших сферах життєдіяльності, здійсненні спільної експертизи нормативно-правових актів, які приймаються у державі, підвищення соціально-економічного благополуччя життя населення. Тісна взаємодія державних службовців з представниками громадськості є результатом відкритості та прозорості в їх роботі, зменшенню корупційних схем

та корупційних діянь в органах державної влади, підвищення рівня надання адміністративних та інших послуг населенню.

Не менш важливого значення набуває й процес удосконалення управління персоналом державної служби, яка б відповідала стратегічним завданням держави та вимогам, які на сьогодні передбачені міжнародно-правовими нормами. З метою удосконалення системи державного управління, а саме продовження реформування державної служби та перетворення її в ефективний інститут кадрового забезпечення системи державного управління нагальними, на думку С.А. Пригородової, є: 1) ґрунтовне вивчення та аналіз основних концепцій реформ державної служби світових, зокрема європейських, країн для впровадження передових стандартів адміністрування в практику державного управління; 2) розроблення концептуальних засад адміністративної реформи в Україні, реформування державної служби, де були б визначені пріоритетні напрями реформ, механізми їх реалізації; 3) створення ефективної, дієвої системи підвищення кваліфікації керівних кадрів з урахуванням кращої світової практики та вітчизняних традицій; 4) розроблення механізму практичної реалізації провідної ролі Національної академії державного управління при Президентові України в загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки та підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; розбудова її провідної ролі в мистецтві управління трудовими ресурсами державно-управлінського спрямування; 5) забезпечення науково-методичного обґрунтування та прогнозування наслідків реформаторських заходів; 6) активізація використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у системі державної служби та служб в органах місцевого самоврядування; 7) забезпечення ефективного управління державними фінансами та контроль за їх використанням [12, с. 111].

Як **висновок** варто зазначити, що реформування системи державної служби, на сьогодні, є процесом, який тільки розпочався та триватиме досить довго. Окрім наведених вище, до важливих напрямків реформування ми пропонуємо віднести: 1) повне оновлення нормативно-правової бази, яка регулює діяльність державної служби в Україні; 2) підвищення рівня соціально-економічного становища державних службовців; 3) об'єднання зусиль центральних та місцевих органів державної влади, спільне вирішення нагальних проблем; 4) подальше впровадження сучасних європейських технологій управління державною службою в Україні; 5) реформування всієї система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; 6) активне залучення наукових працівників до напрямів удосконалення

державного управління; 7) активізація інформаційно-технологічних процесів у системі державної служби. І тільки, реалізувавши вищезазначені напрямки у своїй сукупності можна досягнути бажаного результату реформування системи державної служби та формування дійсно кваліфікованого корпусу державних службовців

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Головата В.А. Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського союзу / В.А. Головата // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. - К., 2008. - Вип. 13. - С. 292-300.
2. Лопушинський І.П. Актуальні проблеми реформування державної служби в Україні на новому етапі державотворення / І.П. Лопушинський // Наукові праці. Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія. Серія Державне управління. – 2010. - Випуск 135. - Том 147. - С. 6-11.
3. Стратегія реформування системи державно служби: Указ Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 16. – Ст. 665
4. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 10. – Ст. 578.
5. Про схвалення Стратегії реформування державно і служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р // Офіційний вісник України. – 2015. - № 24. – Ст. 680.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. - № 4. – Ст. 43
7. Українські експерти погодилися з європейським оцінюванням процесу реформ в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://youkraine.eu/en/activities/news/8/>
8. Линдюк О.А. Концептуальні засади модернізації державної служби України в умовах глобалізації / О.А. Линдюк // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2016. – Вип. 2. – С. 206-212.
9. Коліушко І.Б. Завдання і перспективи подальшого розвитку законодавства про державну службу / І.Б. Коліушко. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/publiczna-administratsiia/derzhavna-sluzhba/1033-tasks-andprospects-for-further-development-of-civil-serviceua.html>

10. Пархоменко-Куцевіл О.І. Проблеми реалізації сучасних кадрових технологій в системі державної служби України: концептуальні засади / О.І. Пархоменко-Куцевіл // Новітні стратегії реформування державної служби в умовах європейської євроінтеграції / За заг. ред. професорів Ю.В. Ковбасюка і Л.Ф. Федоренка ; матеріали круглого столу за міжнародною участю (м. Київ, 05 грудня 2014 року). – К.: Вид-во Ліра-К, 2014. - С. 21-25.

11. Грайнер Є.В. Проблеми реформування інституту державної служби в Україні в контексті сучасних тенденцій європейської інтеграції / Є.В. Грайнер // Державне будівництво. – 2015. - № 1. – С. 1-12.

12. Пригородова С.А. Реформа державної служби як складова адміністративної реформи в Україні / С.А. Пригородова // Вісник Національної академії державного управління при президентіві України. – 2012 – Вип. 4. – С. 103-113.