
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351.08(477)(045)

А. О. Надежденко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри раціонального природокористування
та охорони навколишнього середовища
Маріупольського державного університету

ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено актуальним питанням реформування публічного управління в Україні. Визначено правові засади реформування публічної служби в умовах сучасної децентралізації публічної влади. Акцентовано увагу на ключових положеннях нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Висловлено авторські міркування щодо посилення практичних основ реформування управління державною службою.

Ключові слова: публічне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державна служба, державні службовці, публічна служба, службовці органів місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Сьогодні все частіше можна почути заклики до реформ, інновацій, змін, необхідних для подальшого розвитку України. Але події останніх років показали їх негайність і поставили перед Президентом та урядом безперечні виклики: зосередити увагу на власному розвитку, здійснити політичне оновлення влади та реформувати наявну систему управління на всіх рівнях і у всіх сферах життя країни.

Реформування наявної системи публічного управління у сучасних умовах державотворення – це створення організаційних основ і відповідних спонукальних стимулів розвитку публічної служби в Україні на основі визнання колективних інтересів мешканців відповідних територій під час прийняття рішень щодо розвитку їхнього колективного блага.

Як складний та багатовимірний владний вплив на життєздатність населення публічне управління є результатом взаємодії різних суспільних сил (органів дер-

жавної влади, місцевого самоврядування і громадськості). Головні позиції має уряд, діяльність якого (як це регламентовано чинним законодавством і міжнародними нормами) має спрямовуватись на задоволення потреб населення країни.

Проте багато проблемних питань, які виникають в окремому регіоні, місцевості, можуть і повинні вирішуватись на місцевому рівні. Це дає змогу врахувати права й інтереси населення відповідних територій під час прийняття рішень щодо життєспроможності територіальних громад. Через органи місцевого самоврядування найбільш предметно реалізується принцип гармонійного територіального розвитку, а через виразників інтересів територіальної громади – депутатів місцевих рад та міських, сільських, селищних голів – відбувається гнучке реагування на потреби населення. На місцевому рівні найповніше поєднуються соціальні стандарти, якість життя, економічний потенціал, духовні й культурні традиції окремої місцевості. Саме тому місцевим органам влади як управлінському механізму взає-

модії держави і громадськості віддається пріоритет.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поштовхом до зміни моделі, а відповідно, й інституційних основ державного управління стало прийняття Закону України «Про державну службу» [1]. Закон закладає підвалини інституційних змін, спрямованих на визначення принципів, правових та організаційних засад забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства.

Проблемам реформування та становлення системи публічного управління в Україні присвячені роботи відомих вітчизняних дослідників: В.Д. Бакуменка, Р.В. Войтович, В.Б. Дзюндзюка, О.І. Крюкова, В.М. Мартиненка, А.П. Рачинського, П.М. Петровського, В.П. Солових, Ю.П. Сурміна, О.І. Сушинського та інших.

Високо оцінюючи внесок науковців у розвиток теорії і практики публічного управління, відзначимо, що екологічна проблематика є досить популярною серед науковців, проте більшість досліджень торкається теоретико-методологічних питань формування публічного управління та трансформації публічно-управлінських і публічно-владних компетенцій органів публічної влади. Отже, необхідним є суттєве поглиблення розробок проблематики реформування публічної служби в контексті децентралізації влади.

Метою статті є аналіз законодавчого підґрунтя реформування публічної служби в умовах децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Прагнення вітчизняного державотворення до побудови демократичної державної політики нездійсненне без системних управлінських реформ в Україні.

Тому особливу увагу державі і суспільству потрібно зосередити на реформуванні системи державного управління з метою поліпшення дієвості й ефективності як публічної служби, так і служби в органах місцевого самоуправління. Зокрема, одним із найважливіших пунктів Плану реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Програми діяльності уряду України

та Стратегії «Україна – 2020» є саме реформа державного управління.

Це завдання буде вирішувати новий Закон України «Про державну службу», розроблений із врахуванням основних положень законів про публічну службу країн Європейського Союзу. До речі, Закон України «Про державну службу» у новій редакції був прийнятий Верховною Радою 10 грудня 2015 р., 31 грудня підписаний Президентом України і набув чинності 1 травня 2016 р.

Закон передбачає такі реформаторські новації: вступ на всі посади державної служби відбуватиметься лише за конкурсом на основі особистих якостей і досягнень кандидатів на посади, виключаються будь-які корупційні механізми під час вступу та проходження державної служби, державна служба стане деполітизованою, встановлюється прозора модель оплати праці, розроблена з урахуванням найкращого європейського досвіду, запроваджується компетентнісна модель управління людськими ресурсами, оцінювання результатів роботи державних службовців, їх кар'єрна мотивація, підвищуються кваліфікаційні вимоги [2, с. 33–34].

Безумовно, позитивним досягненням Закону України «Про державну службу» є створення законодавчого підґрунтя щодо деполітизації державної служби, зрівняння шансів усіх кандидатів на посаду державного службовця та справедливої оцінки роботи чиновників. Зокрема, вищим держслужбовцям заборонено створювати й очолювати політичні партії та організації. Також для цієї категорії відтепер заборонено суміщення державної служби з мандатом депутата місцевої ради.

Крім того, згідно із Законом України «Про державну службу» суттєво скорочується кількість державних службовців у цілому шляхом введення такого поняття, як функції з обслуговування. Таким чином, лівова частка нинішніх державних службовців виконують функцію з обслуговування і не мають стосунку до державного управління. Це такі посади, як бухгалтер, касир, технічні працівники та ін. Адже функції, які вони виконують, не пов'язані з державним управлінням і функціональним призначенням органу влади. В них

заберуть статус державного службовця, це буде відбуватись у кожному державному органі згідно з рекомендаціями [3].

15 січня 2016 р. Нацдержслужбою було проведено нараду із Всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо обговорення шляхів доопрацювання проекту нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489 від 30 березня 2015 р.), а також розробки відповідних підзаконних актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 р. 9 лютого 2017 р. Верховна Рада України прийняла у другому читанні та у цілому проект Закону України № 2489 «Про службу в органах місцевого самоврядування». За це рішення проголосували 253 народні депутати (поіменно голосування). Метою Закону є встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громади, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

Прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» є важливим кроком на шляху підтримки і прискорення децентралізації і реформи місцевого самоврядування в Україні.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» дозволить впровадити в українську практику сучасного державотворення основи служби в органах місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування і загальноприйнятих принципів європейських країн із цього питання, зокрема організаційну і правову самостійність служби в органах місцевого самоврядування (унеможливлення втручання органів виконавчої влади у процедурні питання служби в органах місцевого самоврядування, а законність дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб буде визначати лише суд), яка стане базою для набуття органами місцевого самоврядування автономного статусу щодо держави.

У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» нормативно визначено стабільну й ефективну організацію служби в органах місцевого самоврядування шляхом інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади.

У свою чергу, відмежування політичних посад від сфери публічної служби, встановлення правових механізмів захисту публічних службовців від незаконних політичних впливів, запровадження відкритого конкурсного прийняття на публічну службу та службового просування згідно із Законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» закладає принципові основи докорінного реформування системи публічного управління шляхом встановлення результативної, політично-нейтральної й авторитетної публічної служби.

Закон України «Про державну службу» передбачає введення 3 категорій посад замість наявних нині 7: «А» – найвищий корпус держслужби, «Б» – керівники структурних підрозділів і «В» – інші держслужбовці. У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» також передбачене аналогічне реформування системи поділу посад державних службовців на категорії.

Ключовими положеннями Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» є такі:

– врегулювання статусу службовців органів місцевого самоврядування (перерозподіл посад служби в органах місцевого самоврядування на службовців і виборних посадових осіб місцевого самоврядування; установа трьох категорій посад службовців місцевого самоврядування: 1) категорія I (1, 2, 3 ранги) – посади: а) керуючого справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; б) керуючого справами виконавчого апарату районної, обласної ради; в) керуючого справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради; г) керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, їх заступників; 2) категорія II (3, 4, 5, 6 ранги) – посади: а) керівників

структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради та її виконавчого комітету, їх заступників; б) керівників структурних підрозділів відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, їх заступників; в) керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районної, обласної ради, їх заступників; г) керівників структурних підрозділів секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, їх заступників; 3) категорія III (6, 7, 8, 9 ранги) – інші посади службовців місцевого самоврядування, не віднесені до категорій I і II);

– рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі професійної компетентності (поділ посад публічної служби в органах місцевого самоврядування на три категорії дозволяє забезпечити однакове правове регулювання в межах кожної категорії, поклавши в основу якісні відмінності між посадами, а не рівень органу, в якому вона перебуває);

– прозоре прийняття на службу в органах місцевого самоврядування (передбаченні мінімальні вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, а саме: дієздатні, неосудні громадяни України віком до 65 років, які вільно володіють державною мовою, мають вищу освіту (для посад категорій I чи II в апараті міської, районної у місті ради та її виконавчих органах – ступень магістра; для посад категорій I чи II в апараті сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради та її виконавчих органах – ступень бакалавра; для посад категорії III – ступень молодшого бакалавра) та мають встановлений Законом стаж служби в органах місцевого самоврядування, державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. Вступ на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється шляхом призначення громадянина України за результатами конкурсу на посаду службовця місцевого самоврядування);

– деполітизація служби в органах місцевого самоврядування (під час виконан-

ня повноважень заборонено демонструвати власні політичні погляди; бути членом політичної партії, якщо він обіймає посаду категорії I; суміщати службу із статусом депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради; проводити передвиборну агітацію чи брати в ній участь у робочий час, крім випадків згідно з чинним законодавством; у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях);

– нова модель оплати праці, що мінімізує суб'єктивізм керівника (заробітна плата службовця місцевого самоврядування складається із: 1) посадового окладу; 2) надбавки за вислугу років; 3) надбавки за ранг службовця місцевого самоврядування; 4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього службовця місцевого самоврядування; 5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою службовця місцевого самоврядування; 6) премії (у разі встановлення). Законом чітко встановлені обмежувальні правила щодо нарахування заробітної плати службовців місцевого самоврядування (мінімальні та максимальні посадові оклади, розміри надбавок і виплат за додаткове навантаження). Схема посадових окладів службовців місцевого самоврядування затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради);

– впровадження ефективного механізму запобігання корупції (включення норм щодо врегулювання питання дисциплінарної відповідальності службовців місцевого самоврядування. Законом чітко визначено підстави для притягнення службовця місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності (вчинення дисциплінарного проступку: порушення Присяги, порушення правил етичної поведінки; неповага до держави та державних символів; дії, що шкодять авторитету служби; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

перевищення службових повноважень; невиконання вимог щодо політичної неупередженості службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; подання під час вступу на службу недостовірної інформації; прийняття службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило заподіяння шкоди державному чи комунальному майну та ін.). Законом визначено види дисциплінарних стягнень (зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади) та загальні умови їх застосування [4]);

– професійне навчання службовців місцевого самоврядування (навчання здійснюється вищими навчальними закладами відповідно до навчальних планів підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Національного агентства з питань державної служби здійснюється навчальними закладами, що перебувають у сфері управління Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства соціальної політики, Державної фіскальної служби, Міністерства юстиції, Міністерства екології та природних ресурсів, Міністерства закордонних справ та Національної академії педагогічних наук [5]).

Висновки і пропозиції. Отже, прийняття Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про державну службу» дозволяє забезпечити ефективну, комплексну реформу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на принципово однакових підходах до вступу та проходження служби. Але для того, щоб реформа публічного управління не зводилась лише до створення нових законів, необхідно скоординувати зусилля на практичній ре-

алізації цього процесу, зокрема, шляхом прийняття підзаконних актів, які б могли бути спільними для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, наприклад, Модельного кодексу поведінки/етики для службовців у системі публічного управління з метою покращення їх обізнаності з відповідними обов'язками та належного здійснення публічної служби.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/120374-zakon_ukraini_pro_derzhavnu_sluzhbu_2016_tekst.html.
2. Олійник С.Р. Організаційно-правові засади формування сучасного стилю діяльності органів публічної влади / С.Р. Олійник // Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (15 квіт. 2016 р., м. Львів) / за наук. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 324 с. – С. 33–34.
3. Смирнова В. Закон Про державну службу вступив у дію. На які зміни очікувати? / В. Смирнова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.volynnews.com/news/policy/zakon-pro-derzhavnu-sluzhbu-vstupyv-u-diiu-na-iaki-zminy-ochikuvaty/>.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування : текст законопроекту до другого читання від 28.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54569&pf35401>.
5. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України № 674 від 27.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF>.

Надежденко А. А. Относительно вопроса реформирования публичного управления в Украине

Статья посвящена актуальным вопросам реформирования публичного управления в Украине. Определены правовые основы реформирования публичной службы в современных условиях децентрализации публичной власти. Акцентируется внимание на ключевых положениях нового Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления». Представлена авторская точка зрения относительно усовершенствования практических основ реформирования управления государственной службой.

Ключевые слова: *публичное управление, органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственная служба, государственные служащие, публичная служба, служащие органов местного самоуправления.*

Nadezhdenko A. Concerning the issue of reforming public administration in Ukraine

The article is devoted to topical issues of reforming public administration in Ukraine. The legal basis for reforming the public service in the modern conditions of decentralization of public authority has been determined. Attention is focused on the key provisions of the new Law of Ukraine «On service in local self-government». The author's point of view concerning improvement of practical bases of reforming management of public service is presented.

Key words: *public administration, public authorities, local self-government, public service, civil servants, public service, employees of local self-government.*