

**ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»**

**ТВОРЧА РОБОТА УЧАСНИКА ТРЕТЬОГО ТУРУ
ЩОРІЧНОГО ВСЕУКРАЇНСЬКОГО КОНКУРСУ
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»
НА ТЕМУ:**

**РЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Амосова Олена Юріївна

Овідіопольська районна державна
адміністрація Одеської області

головний спеціаліст
юридичного відділу апарату

15.08.2018

дата виконання


підпис учасника

2018 рік

ПЛАН

Вступ.....	2
1. Місце реформи державної служби в системі реформування державного управління.....	3-4
2. Основні вектори реформи державної служби.....	5
2.1. Удосконалення законодавства про державну службу.....	6
2.2. Удосконалення системи професіоналізації державних службовців.....	7-8
2.3. Удосконалення системи оплати праці державних службовців.....	9-10
3. Зарубіжний досвід у реформі державної служби.....	11-12
4. Нормативно-правове забезпечення реформи державної служби.....	13
Висновок.....	14
Перелік використаної літератури.....	15-16

ВСТУП

Ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Побудова в Україні правової, високорозвинутої, цивілізованої держави з високим рівнем життя, культури та демократії неможлива без модернізації системи державного управління.

Важливою складовою реформи державного управління є реформа державної служби. Метою реформи є нагальна потреба модернізувати державний апарат, радикально змінити ставлення громадян до державної служби та розвинути довіру громадян до органів публічної влади.

Реформа державної служби вкрай необхідна для влади, оскільки вона повинна привести до якісних змін інституту державної служби, причому як на законодавчому рівні, так і на функціональному. Саме тому, підвищення ефективності державного управління, якісне нарощування кадрового потенціалу державної служби, що забезпечуватиметься ефективною професійною підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації управлінських кадрів, є одним з важливих напрямів стратегічних перетворень.

Реформа державного управління є пріоритетом для Уряду. Якість державних інституцій впливає на економічне зростання та рівень життя.

Ефективне державне управління - це насамперед професійна державна служба, належні процедури формування політики та розроблення законодавства, чіткі механізми підзвітності інституцій та їх спроможність надавати якісні послуги громадянам та бізнесу.

1. МІСЦЕ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» схвалено стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки (далі - Стратегія) та затверджено план заходів з реалізації Стратегії.

Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію) Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні [1].

Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);

- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

- надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [2].

Так, серед напрямів реформування, пріоритетне місце займає модернізація державної служби та управління людськими ресурсами.

Отже, реформування державного управління – неможливе без здійснення реформи інституту державної служби, який є одним із ключових елементів та базисом практичного втілення в життя реформи самого державного управління. А цілі реформування не можуть бути досягнуті без професійних, доброчесних та етичних державних службовців.

2. ОСНОВНІ ВЕКТОРИ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Професійна державна служба є рушійною силою всіх необхідних змін, запорукою успішного впровадження не тільки реформи державного управління, а й усіх інших реформ [3].

Нейтральна та професійна державна служба, що працює в інтересах усіх громадян України, є важливою передумовою для відповідального і прозорого державного управління.

Реформування державної служби повинно бути спрямоване на розв'язання таких проблем, що стоять перед системою державного управління:

- 1) нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях;
- 2) високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління;
- 3) гендерний дисбаланс;
- 4) недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами [4].

Ключовими є три напрями реформи з цього питання: нормативне та організаційне забезпечення створення професійної та ефективної державної служби, а також розбудова електронного урядування [5].

Враховуючи на сьогодні активний процес у сфері реформи державного управління можна виділити такі сновні вектори реформи державної служби:

1. Удосконалення законодавства про державну службу щодо реалізації принципів її функціонування;
2. Удосконалення системи професіоналізації державних службовців;
3. Удосконалення системи оплати праці державних службовців.

2.1. Удосконалення законодавства про державну службу

Нагальною є комплексна реформа інституту державної служби, насамперед удосконалення законодавства про державну службу на основі європейських принципів.

Щоб визначити відповідність законодавства про державну службу обраному курсу до європейських стандартів, слід порівняти ті принципи, що сповідаються в Європі з принципами, які відповідають нормам українського законодавства.

Першим принципом, що лежить в основі організації і діяльності сучасних демократичних систем державної служби, є принцип професіоналізму. Сьогодні немає фактично жодного питання організації та функціонування державної служби, яке б не було пов'язано з професіоналізмом державних службовців. Основою демократичного врядування у розвинених країнах світу, членів Європейського Союзу, є розмежування політичної діяльності та професійної державної служби.

Наступним принципом ідеології організації і функціонування державної служби в умовах демократії є принцип прозорості. У демократичному суспільстві діяльність державної служби повинна бути не тільки публічною, а й відкритою для різноманітних форм контролю з боку громадян.

Також, хочеться звернути увагу на розвиток принципу взаємної довіри державної служби до громадян і громадян до державної служби. Розвиток державної служби має здійснюватись на засадах регулювання діяльності державних органів і державних службовців, їхньої взаємодії з інституціями громадянського суспільства

Іншим принципом, який має бути чітко визначений на нормативно-правовому рівні, є принцип заборони адміністративної сваволі.

Характеризуючи значення правового забезпечення проаналізованих принципів організації і функціонування державної служби (сукупність яких може бути позначена поняттям філософії сучасної державної служби),

стверджується, що саме вони, а точніше – рівень їх реалізації, виступають основою і одночасно запорукою становлення і розвитку в Україні ефективної системи державної служби.

Водночас не можна забувати: для того щоб досягти ідеалу професійної державної служби, принцип професіоналізму має бути закладеним в модель державної служби від самого початку (причому не лише закладеним, а й законодавчо забезпеченим).

Серед пріоритетів щодо удосконалення державної служби в цілому та розв’язання проблемних питань приведення законодавства України про державну службу у відповідність до стандартів Європейського Союзу можна виокремити такі напрями:

- забезпечення доброчесності державної служби;
- запровадження сучасних методів управління персоналом у систему державної служби;
- формування нової інституційної спроможності для професійного навчання державних службовців та розвитку вищого корпусу державної служби;
- розвиток єдиної інфраструктури інформатизації державної служби;
- реформування системи центральних органів виконавчої влади та посилення їх інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

2.2. Удосконалення системи професіоналізації державних службовців

Професіоналізацію державної служби можна розуміти як сукупність взаємопов’язаних та взаємообумовлених соціальних інститутів, яка забезпечує формування, виявлення та розвиток особистості, надання їй допомоги у професійному самовизначенні та професійній самоідентифікації, у застосуванні та формуванні професійного досвіду [6].

Пріоритетом державної політики має стати професіоналізація державної служби, насамперед через систему професійного навчання державних службовців.

Сьогодні активно відбувається процес удосконалення системи професійного навчання державних службовців, спрямування її на підготовку висококваліфікованих спеціалістів у сфері державного управління, набуття державними службовцями сучасних знань та вмінь.

Бачення нової державної служби полягає у тому, що вона:

- ґрунтується на принципах державної служби (верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності) [7];
- служить національним інтересам України та її громадянам;
- передбачає призначення професійних державних службовців відповідно до стандартів етики та службових досягнень;
- має пріоритет щодо справедливого та результативного надання державних послуг громадянам України;
- надає об'єктивні рекомендації щодо прийняття рішень стосовно розвитку політики;
- є такою, що державні службовці пишаються тим, що вони належать до державної служби;
- визнає і цінує роботу та внесок державних службовців.

Під професійністю державного службовця слід розуміти не тільки набуття нових всебічних знань, а й утвердження його мотивацій, психологічно-соціальних настанов, навичок і цінностей.

Цінностями сучасних державних службовців мають стати нове управлінське та економічне мислення, управлінський професіоналізм, ефективність, якість, своєчасність виконання службових обов'язків, а також національно-духовна свідомість, повага і вільне володіння державною мовою, національна гідність, правова культура.

Важливу роль у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців, а також у концентрації наукового потенціалу, який безпосередньо засдіяний у процесах законотворчого вдосконалення державної служби в Україні має Національна академія державного управління при Президентові України.

Удосконалення професіоналізації на державній службі тісно пов'язане із реалізацією державної кадрової політики [8].

У сфері професіоналізації державної служби слід звернути увагу на вимоги до працівників служби управління персоналом в державних інституціях, оскільки їх діяльність відіграє значну роль в організації та проходження державної служби. Вважаю за необхідне встановити суворий відбір такої категорії державних державних службовців та приділити більше уваги їх постійному обов'язковому підвищенню кваліфікації відповідно до їх професійного спрямування. Це дозволить підвищити ефективність інституту державної служби та швидшу реалізації запланованих реформ державної служби.

Важливою запорукою реформування в Україні державної служби є запровадження інноваційних підходів щодо діагностики й розвитку лідерських здібностей державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування.

Тому, з метою розробки методів і форм діагностики та розвитку лідерських здібностей, необхідно запровадження методик проведення тестувань, співбесід, тренінгів, кейс-стаді тощо [9].

2.3. Удосконалення системи оплати праці державних службовців

Сучасне українське законодавство встановлює, що держава має забезпечувати достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочувати їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи [10].

Згідно з коментарем до Закону України «Про державну службу», підготовленим Національним агентством України з питань державної служби, термін «заохочення державних службовців» означає переважно моральну винагороду за сумлінну працю державних службовців, що проявляється у публічному визнанні бездоганної та ефективної державної служби або особливих заслуг державного службовця [11].

Звертаючись до зарубіжного досвіду, наприклад Німеччини, треба зазначити, що розмір заробітної плати державних службовців визначається спеціальним законодавством та залежить від просування по службі та результатів роботи. Для державної служби у Франції характерні премії та надбавки, які залежать від результатів роботи та щорічного оцінювання. У Фінляндії, крім інших доплат, передбачена індивідуальна премія, що залежить від результатів роботи, завжди безпосередньо пов'язана спеціальною формулою з оцінюванням результатів службової діяльності. Цікавим досвідом є впровадження судової реформи в Україні та встановлення фінансових гарантій праці та економічних механізмів стимулювання у роботі суддів, які виконують свої функції від імені держави. Так, встановлено особливості суддівської винагороди. Також передбачено доплати та коефіцієнти, що значно збільшують базову ставку [12].

Насьогодні, в Україні вбачається нерівність в оплаті праці та економічному стимулюванні державних службовців у різних органах влади. Щодо порівняння з іншими категоріями працівників, які виконують від імені держави важливі для суспільства повноваження, то можна констатувати, що державні службовці перебувають в дискримінаційному становищі.

Отже, для належного виконання службових обов'язків та підвищення авторитету державної служби необхідно удосконалити систему оплати праці державних службовців, з урахуванням кар'єрного зростання та службових досягнень.

3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У РЕФОРМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У більшості країн Європейського Союзу запровадили кар'єрну модель державної служби, яка має такі особливості: державний службовець, що прийнятий на певну посаду, може за визначений термін послідовно переміщуватись до найвищого рівня; прийняття на визначену посаду державної служби залежить від рівня підготовки осіб, тобто існують певні вимоги до освіти; призначення державного службовця на посади найнижчого рівня та просування по службі за вислугою років; чітко визначений принцип субординації; статутно закріплені норми поведінки для державних службовців.

Для США та Великобританії стала поширеною модель відповідальної влади, сутність якої полягала у партнерстві державного та приватного секторів, конкуренції державних органів із приватним сектором у реалізації завдань держави, розподілі відповідальності за галузевими державними органами та ієрархічними рівнями, обов'язковому конкурсному прийнятті на державну службу. На відміну від французької моделі реформ державної служби акцент у Німеччині завжди робився на скороченні чисельності державних службовців, а вся робота націлювалась лише на результат, а не ефективність процесу.

У Польщі було акцентовано увагу на децентралізації влади; організації навчання державних службовців з метою вирішення ними поставлених завдань у сфері функціонування державної служби. Реформа у державній службі Угорщини також передбачала декілька етапів: перший – скасування великої кількості нормативно-правових актів, які регулювали державну службу; другий – ухвалення нової законодавчої бази з питань державної служби; місцевим органам влади передано більше повноважень щодо прийняття рішень на регіональному рівні; покращення системи надання публічних послуг громадянам; третій – чіткий розподіл політичного керівництва і адміністративних професіональних чиновників; розвиток електронного урядування.

Принципи, закладені в проведення адміністративної реформи в Польщі також лежать в основі стратегії розвитку країн членів Європейського Союзу: побудова громадянського суспільства, впровадження нових рівнів урядування; субсидіарність - центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади; ефективність - використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для потенційного розвитку; прозорість, відкритість і підзвітність означає ліквідацію зайвих адміністративнобюрократичних структур; гнучкість - здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості та встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

Одним із важливих напрямів реформи державної служби у досліджуваних державах став розвиток інформаційного суспільства з метою покращення співпраці та підвищення довіри громадян до уряду [13].

Модернізація державної служби в багатьох розвинених країнах включала низку основних підходів і принципів, що використовувалися у світовій практиці для проведення реформи державної служби, а саме: наявність стратегії та програми реформування, проведення реформ відповідно до чітко встановлених і нормативно закріплених принципів, наявність державного органу, безпосередньо підзвітного главі держави або уряду, який відповідає за управління процесом реформування, забезпечення проведення реформ розгалуженою мережею науково-дослідницьких, консультаційних, навчальних та інших структур, упровадження в діяльність державних установ передових інформаційно комунікаційних технологій, налагодження зворотного зв'язку з населенням, активне залучення громадськості до управління, упровадження нових стандартів якості надання державних послуг, упровадження стандартів поведінки державних службовців [14].

4. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

З метою практичного втілення реформи державної служби було прийнято низку нормативно-правових актів, зокрема:

- Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р;
- Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки, схвалену Указом Президента України від 01 лютого 2012 року № 45/2012;
- Концепцію запровадження посад фахівців із питань реформ, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905-р;
- Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 844-р;
- Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р;
- Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р.

Прийняття цих нормативно-правових документів сприятиме: подальшому реформуванню державної служби, загальнонаціональній системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, що дасть змогу підвищити результативність роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення ефективної державної політики у сфері реформи інституту державної служби.

ВИСНОВОК

Реформа державного управління – складна, багаторівнева система роботи, в якій Україна вже на шляху досягнення очікуваних результатів та розвитку. ЄС повністю підтримує зусилля України в реформі державної служби як складової реформи державного управління.

На думку міністра Міністру Кабінету Міністрів України Олександра Саєнка: «Реформа державного управління - це умова впровадження всіх інших реформ, а також умова успішної євроінтеграції України».

На основі проведеного моніторингу та чіткого аналізу статистичних та інших даних у сфері реформи державної служби необхідно розробляти нові нормативно-правові акти, направлені на уточнюючі та недоопрацьовані ланки реформи державної служби, враховуючи реформування всієї системи державного управління.

Процеси глобалізації, побудова єдиного європейського простору, соціально-політичні зміни вимагає не тільки переосмислення організації діяльності державної служби України, а й пошуку шляхів її удосконалення. Досвід проведення величезних соціально-економічних перетворень у розвинених країнах світу починався зі зміцнення державної служби.

Основними векторами реформи державної служби вважаю удосконалення законодавства про державну службу щодо реалізації принципів її функціонування; удосконалення системи професіоналізації державних службовців та удосконалення системи оплати праці державних службовців.

Реалізація зазначених вище положень дасть можливість здійснити реформу державної служби на прикладі кращих європейських практик, забезпечить результативну й ефективну діяльність державних органів та посилення довіри громадськості до інституту державної служби. Це сприятиме створенню в Україні професійної, стабільної, престижної і високоефективної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення й надавати, відповідно до європейських стандартів, якісні та доступні публічні послуги громадянам.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України»// Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249175778>.

3. Звіт про виконання у 2016-2017 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>.

4. Горник В.Г. Питання реформування системи державного управління в Україні / Розвиток державного управління в умовах реформування: проблеми та перспективи: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. – Маріуполь: Донецький державний університет управління; Український культурологічний центр, 2017. – С. 21.

5. Пригородова С. Реформа державної служби як складова адміністративної реформи в Україні // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління» – 2012. – № 4.– С. 107.

6. Кікіньова К.О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби у контексті європейських стандартів // Наукове видання ХарРІ НАДУ «Державне будівництво». – 2008. – № 2.

7. Про державну службу : Закон України від від 10.12.2015 № 889-VIII / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

8. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби / О.П. Тищенко, Т.О. Королюк // Університетські наукові записки. – № 1. – 2017. – С. 345.

9. Федоренко В. Інституціоналізація діагностики і розвитку управлінських та лідерських здібностей публічних службовців – пріоритетний напрямок реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні / Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління». - 2015. - № 4 (79). - С. 67.

10. Питання оплати праці працівників державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року № 15 // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF/page>.

11. Науковопрактичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерещ (відп. ред.). – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. – С.397.

12. Неселевська А. Проблеми вдосконалення трудової дисципліни через призму реформи державної служби // Підприємництво, господарство і право: щомісячний науково-практичний журнал. – 2018. - № 5. – С. 99.

13. Стельмашук Л.С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах: досвід для України / Л.С. Стельмашук // Економіка та держава. - 2012. - № 4. - С. 126-128.

14. Гребонько Є. П. Досвід західного та східного інституту державного управління у формуванні моделі державної служби України (на прикладі Німеччини та Польщі) // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. - № 18 (вересень). - С. 113-116.