

ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ
ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ
ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Навчально-методичні матеріали

КИЇВ
2012

Затверджено навчально-методичною радою Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів органів державної податкової служби України.

Методичні матеріали: «Професіоналізація державної служби»

/Уклад: Баранцева К. К. доцент кафедри державного управління та податкової політики, канд. філос. наук,— К.: ДПС України, 2012.-с/

Комп'ютерна верстка: Лепеха О.Ю.

© Центр перепідготовки
та підвищення кваліфікації
керівних кадрів органів
державної податкової
служби України, 2012.

ЗМІСТ

	стор.
1. Поняття «професіоналізація державної служби», його зміст та складові.....	4
2. Специфіка статусу державного службовця: причини виникнення та підстави необхідності.....	7
3. Професіоналізація державної служби в Україні як умовах реалізації європейського вибору.....	14
4. Новий Закон України «Про державну службу»: крок до професіоналізації чи вбік від неї?.....	20
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ.....	27
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	30
ТЕСТОВІ ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ.....	32

1. Поняття «професіоналізація державної служби», його зміст та складові

Зміни державної політики, законодавства, реальної політичної та економічної ситуації в Україні потребують того, щоб державна служба стала одним з найважливіших джерел стабільності Української держави та основним механізмом поступового і спадкового розвитку держави незалежно від політичних чи економічних коливань. Одним із шляхів досягнення такого статусу державної служби виступає, зокрема, її професіоналізація. Адже віра у спотворену ідеологічними нашаруваннями ленінську фразу, що державою може управляти «кожна кухарка», хоча й продовжує жити на рівні масової свідомості стосовно політичних фігур держави, але, здається, втратила свою актуальність навіть на рівні повсякденної свідомості стосовно професійних держслужбовців. Суспільно-політичні зміни останніх років вимагають від державних службовців здатності здійснювати управління на демократичних засадах в умовах розвитку конкуренції та обмеженості ресурсів, необхідності розгляду сутності управлінської діяльності як надання послуг населенню. І лише постійне підвищення кадровим складом державної служби своєї професійної компетентності й досягнення високого рівня професіоналізму дасть змогу успішно розв'язувати складні проблеми, що виникають у процесі демократизації суспільства.

Отже, одним із пріоритетних стратегічних завдань реформування державної служби України є формування професійного, ефективного кадрового складу органів державної влади. Це передбачає підвищення професійного рівня державних службовців, якості їхньої діяльності, надання послуг населенню. Негативними чинниками, які перешкоджають реалізації цього завдання, є: невідповідність професійного рівня підготовки державних службовців необхідному змісту і характеру їхньої діяльності в нових соціально-економічних умовах; перевага авторитарних та протекціоністських засад у вирішенні кадрових питань, що створює реальну загрозу панування непрофесіоналізму в сфері управління на всіх рівнях. Значним чином зазначені проблеми пов'язані з відсутністю наукових засад управління людськими ресурсами, низькою ефективністю роботи з кадрами, нерозробленістю технологій з формування професіоналізму. Тому для ефективної діяльності державних службовців потрібна:

- чітко розроблена система відбору та підготовки кадрів,
- прогностична оцінка їхніх можливостей,
- процедури атестації, які підтверджують професійну компетентність і готовність до реалізації посадових функцій.

Зазначені процеси (відбір, підготовка, оцінка кадрів) є складовими професіоналізації державної служби.

При цьому під поняттям «професія» мається на увазі особливий вид трудової діяльності, занять, обумовлений виробничо-технологічним поділом праці і його функціональним змістом. Таке розуміння дозволяє визначити зміст професії «державних службовців», пов'язаної із забезпеченням функціонування системи державного управління.

Професія державних службовців носить комплексний характер. Вона охоплює такі види життєдіяльності людей, як інформаційно-аналітична, консультативна, прогностична, адміністративно-розпорядча, організаційно-регулятивна, комунікативна діяльність та ін.

Професіоналізм в системі державної служби полягає в тому, що управлінські функції повинні виконуватись спеціально підготовленими фахівцями, спроможними досягти високої ефективності своєї діяльності. У свою чергу, поняття **«професіоналізація»** (як цілісний, безперервний процес становлення особистості як фахівця і професіонала) поєднується із професіоналізмом органів державної влади, розробкою програм професійного навчання.

Професіоналізація для кожного окремого працівника означає тісний зв'язок з конкретним видом діяльності. **З цієї точки зору вона є:**

- освоєнням тієї чи іншої професії (професійне навчання),
- процесом входження індивіда в професійне середовище і засвоєння досвіду,
- оволодінням стандартами і цінностями даної професійної групи (професійна соціалізація),
- розвитком специфічних ознак такої групи.

Однією з умов приведення стану професіоналізму державних службовців у відповідність до зростаючих потреб суспільства є вивчення досвіду розвинених країн з метою його переосмислення і пошуку шляхів запровадження в Україні. Зокрема, вивчення матеріалів з питань функціонування і розвитку державної служби в розвинених країнах дало змогу авторам посібника «Професіоналізація державної служби: зарубіжний досвід» [19:с.4-5] визначити **особливості державної політики в системі державної служби, що сприяють її професіоналізації**:

- 1) розмежування політичних і адміністративних посад;
- 2) законодавча захищеність осіб, які обіймають адміністративні посади, від звільнень за політичними мотивами, збереження складу професійних чиновників після змін урядів;
- 3) створення конкурентних умов діяльності органів влади шляхом передачі ряду завдань і коштів на виконання тим структурам (у тому числі приватним), які спроможні якісно виконувати роботу з меншими витратами ресурсів;
- 4) розгляд сутності й призначення державної служби як створення умов для надання послуг населенню;
- 5) чіткість визначення номенклатури послуг, процедур їх надання, вимог до якості, критеріїв і механізмів оцінки якості;
- 6) розгляд управління як діяльності, спрямованої на результат, сутність якого полягає у задоволенні потреб громадян шляхом надання їм якісних послуг;
- 7) підготовка, прийняття, реалізація та оцінка управлінських рішень на засадах публічної політики в умовах максимальної відкритості й прозорості;

- 8) оптимізація визначення структурної побудови органів влади і розподілу завдань між підрозділами і працівниками на основі функціональних обстежень;
- 9) створення системи прозорості в проведенні конкурсного відбору осіб для державної служби;
- 10) чітке визначення посадових обов'язків і вимог до осіб, які можуть претендувати на зайняття кожної з посад;
- 11) наявність механізмів оцінювання якостей претендентів на посади в органах влади і відбору серед претендентів, найбільш придатних до виконання посадових обов'язків;
- 12) оцінювання діяльності державних службовців за об'єктивними критеріями;
- 13) наявність зв'язку між результатами і якістю роботи державного службовця та його кар'єрним зростанням, матеріальним забезпеченням;
- 14) систематичне здійснення оцінювання діяльності державних службовців і проведення їх атестації;
- 15) планування кар'єри державних службовців;
- 16) наявність зв'язку між кар'єрним зростанням, результатами роботи на попередній посаді й навчанням;
- 17) упровадження державної політики «інвестування в людей»;
- 18) ефективне управління системою державної служби і навчання державних службовців, забезпечення їх єдності, взаємодії;
- 19) чіткість визначення та опису адміністративних процедур;
- 20) упровадження внутрішнього аудиту в діяльність органів влади;
- 21) високий престиж державної служби завдяки системі інформування, морального і матеріального заохочення роботи державних службовців;
- 22) чітке визначення і розподіл завдань між органами державної влади, їх структурними підрозділами і посадовими особами.

Звичайно, весь представлений вище список включає як самодостатні, більше того, визначальні принципи професіоналізації, так і похідні принципи, такі, що виходять з визначальних чи безпосередньо від них залежать. Таким чином, вивчення й аналіз питання професіоналізації державної служби на рівні розділу державної служби та політичної влади, формування корпусу державних службовців через систему навчання та відбору на державну службу у розвинених країнах, яке має на меті висвітлення особливостей існуючих систем для вироблення рішень щодо професіоналізації державної служби в Україні, з одного боку, скоротить кількість матеріалу, який треба досліджувати та опрацьовувати, а з іншого, сконцентрує нашу увагу саме на визначальних принципах професіоналізації.

2. Специфіка статусу державного службовця: причини виникнення та підстави необхідності

Державна служба є важливим інститутом сучасної держави. Більше того, саме існування державної служби як особливого виду професійної діяльності, так само, як і законодавче закріплення особливого статусу державних службовців, виступають однією з базових інституційних засад існування демократії. Спробуємо пояснити цю тезу.

З того моменту, як з'являється держава, одночасно з нею з'являються такі феномени, як закон та апарат. Без цих двох механізмів діяльності держава як достатньо складна, ієрархізована та часково знеособлена форма влади не може підтримувати своє існування, яке, наперекір думці марксистів, є необхідним не лише для того класу, який використовує цю державу як засіб власної влади та гноблення інших класів. Сьогодні, очевидно, уже у будь-якої здравомислячої людини не виникає сумнівів у тому, що на різних історичних етапах держава виконувала різні, але в кожному разі необхідні для всього суспільства функції.

Із закінченням епохи середньовіччя та розвитком періоду історії, який традиційно називають Новий час – з 16-17 сторіччя – держава набуває нових форм та починає виконувати нові функції, порівняно з попередніми періодами, та стає схожою на ту державу, яку ми знаємо і до якої звикли. Отже, держава припиняє спиратися на особисту владу. Тепер «Боже благословення» на правління пов'язується уже не з персоною того чи іншого владника, а з самою посадою короля – поступово формується абстрактне поняття посади. В житті людей починають діяти цілі низки абстрактних посередників: гроші, боргові розписки, письмові накази, які стосуються всього населення великих територій. Торгівля, наука, технічний розвиток, географічні відкриття, раціональність як основа пояснення, побудови картини світу та окреслення його майбутнього – все це вимагає й зміни прояву влади на всіх рівнях, порівняно з попередніми історичними етапами. Більше того, 17-18-те сторіччя несуть із собою такі явища, як буржуазні революції, появу у найпрогресивніших державах світу республіканської форми правління, законодавче закріплення самого феномену та змісту основних прав людини тощо. Отже, в цей період виникає питання: чи може держава існувати без феномену примусу, правління, насильства? Відповідь на це питання, не дивлячись на посилені намагання довести таку можливість, реалізовані багатьма політиками, філософами, революціонерами, письменниками, дало саме життя – не може. І тоді виникло ще одне питання: хто, яка сила, професійна група, категорія працівників апарату держави, і за яких обставин може здійснювати таке насильство, а також за яких обставин таке насильство може вважатися не сваволею, а актом справедливості? Відповідь на це питання також поступово сформулювалась самим розвитком держави: в образі правової держави, базових принципів та засад демократії та в образі професійної групи, яка називається «публічні службовці», серед яких виокремлюється й група державних службовців. Таким чином, примус в державі має існувати, але підстави його застосування мають бути закріплені в публічно обговорюваних і прийнятих незалежною, представницькою гілкою влади – законодавчою владою – законах. Реалізація цих законів має забезпечуватися

виконавчою гілкою, і це виконання має здійснюватись безперешкодно – незалежно від політичних поглядів чи особистих інтересів виконавців, а покарання будь-якого громадянина за порушення закону, рівно як і заохочення за виконання – легітимне насильство – має реалізовуватися професійними працівниками апарату, які діють прозоро та безпристрасно.

Отже, державна служба як самостійний вид державної професійної діяльності, виникла в другій половині XVII сторіччя в Європі, зокрема у Німеччині та Франції. Звичайно, на той час вона не відрізнялася усіма характеристиками, перерахованим у попередньому абзаці. Але її розвиток призвів до того, що перераховані ознаки були в основному набуті на зламі XIX-XX сторіч. Саме в цей час видатний німецький філософ та соціолог Макс Вебер, досліджуючи пруську бюрократію та порівнюючи її з китайською верствою чиновників, називає ті найважливіші ознаки «бюрократії» в розумінні «державного апарату», які є актуальними для правової демократичної держави й понині.

До сьогоднішнього дня інститут державної служби еволюціонував в одну з підвалин демократичної правової держави, важливу гарантію ефективного функціонування державного механізму. І хоча в світі виділяють різні варіанти систем державної служби, зокрема систему кар'єри, систему посад тощо, незважаючи на їхні відмінності все ж можна назвати **загальні засади державної служби**. Це, насамперед:

- ❖ професійність,
- ❖ аполітичність (політична нейтральність або лояльність),
- ❖ здійснення державних функцій,
- ❖ стабільність (або безстроковість),
- ❖ державне фінансування.

Навіть без занадто глибокого наукового дослідження можна побачити, що порушення хоча б однієї з цих засад призводить до викривленого виконання функції реалізації легітимного насильства, а значить, не просто до «кульгавого» образу держави, але до трагічних наслідків для кожного громадянина і держави в цілому.

Зокрема, пагубність порушення цих засад, навіть на підставі «добрих намірів», чудово демонструє історія Радянського Союзу. Як відомо, в Радянському Союзі інститут державної служби взагалі не визнавався. І головною причиною було те, що в тоталітарній (а пізніше – за часів Хрущова та Брежньєва – авторитарній) державі було неможливо залишатись аполітичним, займаючи посаду в органі влади.

Політичні доктрини, які проповідує режим, виявляють, або мають виявляти політичний вплив на його адміністрацію. Марксизм дає нам доказ такого впливу. Відомо, що для К.Маркса та його послідовників державне управління – це інструмент панування одного класу над іншим і засіб зміцнити і продовжити це панування. За капіталістичного режиму апарат державного управління за самою своєю суттю є апаратом гноблення, яким буржуазія придушує пролетаріат. Вихідці з дрібної буржуазії, що складають цей апарат, утворюють касту, своєрідний привілейований клан, ізольований від громадськості; вони надихаються помилковими, на думку К.Маркса, переконаннями, що бюрократія - нейтральна, аполітична. Сам К.Маркс характеризує функціонера як наріст, що паразитує на живому соціальному тілі.

Коли пролетаріат бере владу до своїх рук, він тимчасово зберігає адміністративний апарат, створений класом капіталістів, але передає його в руки партії. Під час диктатури пролетаріату адміністрація вже не має бути нейтральною: її слід політизувати у всіх ешелонах влади і перетворити на слухняний інструмент політичної ідеології.

Але тут К.Маркс робить істотне зауваження: на його думку, навіть у руках пролетаріату бюрократична машина не може бути чимось іншим, аніж нелюдським апаратом гноблення. Відмирання держави, а отже й адміністративного управління, є кінцевою метою історичної еволюції. Існування державного апарату втрачає будь-який сенс у комуністичному суспільстві, де класові антагонізми зникають; він має розчинитись і розсмоктатись в народі. Функції державного управління перетворюються на операції контролю та реєстрації, операції настільки прості, що їх зможе здійснювати кожен громадянин. Звичайно, фахівці будуть потрібні, але бюрократія як така зникне.

Протягом періоду, коли відбуватиметься перехід до комунізму, з метою його підготовки буде здійснено цілу низку заходів: державних службовців стануть обирати голосуванням; вони нести будуть відповідальність перед своїми виборцями, котрі матимуть право відкликати їх у будь-яку мить; буде скасовано і їхні грошові привілеї – їм платитимуть стільки ж, скільки й рядовому робітникові. Структура адміністративного управління також зазнає радикальних перетворень.

Так дивились марксисты на проблеми, пов'язані з адміністративним управлінням. До чого ж привело втілення цих ідей у життя в СРСР?

Після революції, згідно зі сказаним вище, у радянської влади виникла потреба в адміністративних кадрах. Постало питання про критерії та систему відбору. І замість ділових ознак головним критерієм були, безумовно, обрані політичні. Більше того, радянська машина потребувала не просто людей, вірних ідеології марксизма-ленінізму. Головна ідея була в тому, щоб на відповідальні політичні посади помістити ретельних виконавців директив, у більшості випадків – бездумних виконавців.

Принцип єдності політичної влади і керівництва суспільством комуністичною партією став фундаментальним і конституційним. Верховенство партійного апарату не завжди було абсолютним, влада здійснювалась різними органами: партапаратом, частково – радами, частково – міністерствами і т. ін. Але існування такого «інституційного плюралізму» не виключало сильно інтегрованої політико-адміністративної системи під владою центральної політичної бюрократії, управлінської еліти, представники якої знаходились у всіх інститутах Радянського Союзу. Ця політико-адміністративна еліта складалась з осіб, серед яких були партапаратчики, директори підприємств і т. ін., зв'язані між собою можливістю разом контролювати широку мережу відповідальних посад і важливих напрямків розвитку суспільства.

Жорстке підпорядкування адміністративного апарату цій еліті результувало в тому, що соціалістичні країни побудували свою державну службу не на принципі кар'єри, як більшість західних країн, а на принципі призначень. Функціонеру не гарантувалась ніяка стабільність. Доля функціонера повністю залежала від волі партійно-адміністративного керівництва. У всіх соціалістичних країнах (і це стало

найважливішою характеристикою їх адміністративного апарату) принцип єдності державної влади перетворився у монополію центральної політичної номенклатури щодо відбору, підготовки і призначення керівних кадрів як всередині компартії, так і за її межами.

Саме через це й вітчизняна наука адміністративного права не приділяла належної уваги розробці теорії державно-службових відносин, що згодом позначилося і на рівні наукового та законодавчого забезпечення процесу становлення державної служби в Україні. Аналогічна ситуація склалась і в інших соціалістичних країнах. Але після революційних подій кінця 80-х - початку 90-х р.р. кожна з цих країн знайшла свій шлях реформування системи державного управління. І всі ці держави пішли шляхом формування професійної державної служби – особливої форми публічної служби. І хоча деякі невеликі держави (наприклад, Латвія) за відсутності коштів не побудували кар'єрної системи державної служби, механізми забезпечення її професійності все-одно максимально збережені у відповідному законодавстві цих країн.

Отже, особливості статусу держслужбовців – як система обмежень, так і система гарантій – це умова демократичності держави. Тепер трохи зупинимось на самому понятті «статус державного службовця» та пов'язаних з ним поняттях.

Правовий статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – це сукупність прав, обов'язків, обмежень, заборон, гарантій, соціального захисту та відповідальності.



Складові (елементи) правового статусу публічних службовців

Необхідною передумовою розгляду питання правового статусу публічних службовців є з'ясування поняття «службовець», «державний службовець» і «публічний службовець». У нормативних актах і літературі відображені різні уявлення про поняття «службовець». Основна причина цього – різнобічність функцій, які виконують службовці.

Від інших категорій осіб, зайнятих в різних організаціях, службовці відрізняються наступними особливостями: 1) вони обіймають посади в різних організаціях; 2) характер їхньої праці, як правило, розумовий, тобто матеріальних цінностей вони самотійно не виробляють, проте службовці працюють і у сфері матеріального виробництва, виконують специфічні завдання – організаційна, маркетингова, дослідницька робота тощо; 3) вони здійснюють владну діяльність і, відповідно, мають організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарчі

повноваження, можуть застосовувати заходи державного примусу; 4) службовці реалізують свої функції, як правило, на оплатних засадах, за винагороду.

Таким чином, **службовці** – це соціальна група, яка складається з фізичних осіб, що здійснюють на оплачуваних засадах певні соціально необхідні функції і виконують завдання діючих органів, установ і організацій.

З числа службовців виділяється окрема група людей – **публічні службовці**, які здійснюють професійну діяльність по практичній реалізації загальних (публічних) інтересів.

Публічна служба включає в себе:

- 1) здійснення завдань і функцій держави на політичних засадах;
- 2) професійну діяльність суддів і прокурорів;
- 3) військову службу;
- 4) дипломатичну службу;
- 5) службу в державних органах та їх апаратах (**державну службу в її чистому розумінні**);
- 6) службу в органах місцевого самоврядування (**у багатьох державах також відноситься до державної служби**).

Треба ще раз підкреслити, що особливості статусу державного службовця напряду пов'язані із загальними засадами державної служби, представленими вище, першою серед яких, та й, власне кажучи, стрижневою виступає професійність. Яким же чином професійність та інші, взаємопов'язані з нею засади держслужби забезпечуються специфікою статусу держслужбовців?

Розглядаючи питання правового статусу державних службовців, ми вестимо мову про державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Правове положення та порядок проходження служби для державних службовців регулюється Законом України «Про державну службу», прийнятим 16 грудня 1993 р., а для посадових осіб місцевого самоврядування – Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. До прийняття зазначених законів вітчизняне законодавство не мало нормативно встановленого поняття «державної служби» та «служби в органах місцевого самоврядування», а також понять «державний службовець» та «службовець місцевого самоврядування».

Визначення поняття «державний службовець» і «посадова особа місцевого самоврядування» є виключно важливими при розгляді питань щодо правового статусу державних службовців, адже дозволяють відмежувати зазначені категорії працівників державного апарату від тих службовців, які обіймають політичні посади та посади патронатної служби. Зазначені посади мають дещо відмінні правові статуси, що проявляється, передусім, у порядку призначення на посади, звільнення з посад та підстав притягнення до відповідальності. Сутнісні відмінності політика і адміністратора представлені в таблиці:

<i>Основні характеристики</i>	<i>Політик</i>	<i>Адміністратор</i>
Джерело влади	Довіра виборців	Спеціальні знання, досвід, володіння інформацією
Характер набуття влади	Вибори	Призначення
Зміст діяльності	Формулювання політичних цілей і завдань	Реалізація цілей і завдань
Характер діяльності	Публічний	Організаційно-розпорядчий
Рівень відповідальності	Повна відповідальність за політичний курс	Відповідальність за реалізацію курсу
Переважна форма контролю	Соціальний контроль	Адміністративний контроль
Критерії оцінки діяльності	Відповідальність діяльності волі виборців	Відповідальність діяльності законам і приписам
Технології діяльності	Політична боротьба	Інформаційні, аналітичні, управлінські

Отже, перше, що забезпечує статус держслужбовця, це чітке відділення посад політичних від посад адміністративних, що не дає, по-перше, на місці професіоналів з'являтися непрофесійним, хоча й ідеологічно та політично «підкутим» особам, по-друге, політикам впливати на рішення службовця, підмінюючи законність «політичною доцільністю».

Другим важливоим моментом статусу держслужбовця виступає міцний зв'язок між державою і державними службовцями, який реалізується, в першу чергу, в забезпеченні системи кар'єрного зростання. Цей зв'язок визначає єдність системи підготовки державних службовців, їх конкурсного відбору, призначення рангів, кореляції посади відповідно до рангу (а не навпаки) та державних гарантій просування по кар'єрі. Саме цей зв'язок, який називається “кар'єрний принцип організації державної служби”, є відповіддю на багато важливих питань державної служби: як забезпечити компетентність, вірність і безкорисливість державних службовців.

Згідно з принципами «класичного» статусу держслужбовця, його компетенції перед прийняттям на державну службу перевіряються за допомогою конкурсного іспиту, ціллю якого є оцінити не тільки знання, а й навички. Рівний доступ до державної служби забезпечується відповідними процедурами найму, які є повністю прозорими та єдиними для всіх посад і відомств, а не такими, що розроблюються в конкретних відомствах і для конкретних посад. Це сприяє забезпеченню справедливих процедур відбору за єдиним критерієм заслуг, відбору майбутніх державних службовців не лише за рівнем набутих ними знань, а й їх навичок та здібностей, відсутності жодного стримуючого впливу на кандидатів, а також певній освітній та кваліфікаційній єдності корпусів державних службовців.

Лояльність, тобто політична нейтральність держслужбовця, є гарантією його нейтралітету по відношенню до політичної влади, а значить, виконання своїх обов'язків не на догоду тим чи іншим політичним силам, а відповідно до вимог закону та професійно.

Безкорисливість, неможливість одержання від виконання своїх обов'язків прибутку понад офіційну зарплатню, рівно як і високий рівень оплати праці та соціальної захищеності держслужбовця, дозволяє уникнути спокуси отримання грошей за надання публічних послуг на регулярній основі, а також сприяє залученню на державну службу справжніх професіоналів та їх бажанню затриматися на державній службі, а не покинути її після того, як вони отримають на ній певний досвід та професійні навички.

Важливим завданням, що забезпечує дієвість статусних обмежень та гарантій держслужбовця, є забезпечення ефективності державної служби. У зв'язку з тим, що кар'єра державного службовця розраховується на весь період його життя, з метою створення переваг їх довгострокового найму на роботу використовуються різні інструменти управління. Основними такими інструментами є мобільність, професійна підготовка та оцінка.

Що стосується підготовки державних службовців, то вона розглядається як хороший інструмент управління людськими ресурсами, якщо не найкращий. Оскільки державні службовці призначаються на тривалий термін, можна розробляти довгострокову стратегію в галузі підготовки кадрів. Основною тенденцією, що панує у Західній Європі, є розробка навчальні програми цільової підготовки державних службовців у спеціальних школах та навчальні програми з підвищення кваліфікації на міністерській або міжвідомчій основі. При цьому відповідне навчання зорієновано на набуття держслужбовцями певних конкретних компетенцій, що відповідають потребам конкретної категорії посад, а проходження такого навчання чи підвищення кваліфікації безпосередньо впливає на розвиток кар'єри. До того ж, поділ посад на категорії (групи) обґрунтовується якісними відмінностями цих посад, а не рівнем органу, оскільки він необхідний у першу чергу для єдиного правового регулювання однотипних посад, а не для визначення рейтингу престижності тої чи іншої посади. Як правило, до категорії А (або аналогічної групи, які в різних країнах визначаються по-різному) належать посади керівників органів та їх заступників, категорії Б – посади керівників структурних підрозділів, категорії В – посади фахівців (спеціалістів), категорії Г – посади допоміжного персоналу. Поділ на чотири категорії застосовується у державах, які близькі до України за формою правління та приналежністю до правової сім'ї, зокрема, у Франції, Німеччині, Польщі. Можна розглядати й інші варіанти поділу посад на категорії, але при цьому необхідно зважати, що велика кількість категорій є перепорою внутрішньої мобільності державних службовців. Як альтернатива іноді застосовується поділ на три категорії, якщо зважати, що в більшості випадків статус «чиновника» допоміжному персоналу не надається. В будь-якому разі, такий поділ є зручним механізмом для уніфікованого правового регулювання державно-службових відносин щодо окремих категорій посад, починаючи від порядку відбору і призначення на ці посади, і закінчуючи спеціальними вимогами щодо порядку проходження державної служби.

Отже, незважаючи на велику кількість установ та центрів прийняття рішень в галузі підготовки кадрів, «класична» західна система підготовки державних службовців є цілісною, ефективною та професійною. Західна система державної служби є системою кар'єрного зросту. У самому центрі системи просування по службі є принцип відмінності між рангом і видом роботи. Ранг є практично «особистою власністю» державного службовця. Державні службовці не можуть бути звільнені (якщо не виявлено дисциплінарних порушень або низького рівня їх роботи). Ранг дає державному службовцю можливості займатися тою роботою, що відповідає рівню та кваліфікації відповідного рангу. При цьому конкретний зміст роботи може змінюватися відповідно до потреб державної служби. Це дозволяє державному службовцю займатися певною роботою доти, доки ця робота є необхідною. Для розвитку професіоналізму державна служба передбачає розвиток мобільності серед державних службовців. Для того, щоб ввести елементи порівняння між різними завданнями (різними видами робіт) і допомогти організувати справжній кар'єрний зріст на основі капіталізації різних професійних досвідів, збагачених мобільністю, а також постійним навчанням, необхідно створити систему взаємозв'язку. Це те, що, зокрема, у Франції називається «сітка» кваліфікацій та винагород.

3. Професіоналізація державної служби в Україні як умова реалізації європейського вибору

Реалізація визначальних принципів професіоналізації державної служби в Україні, як було показано в попередніх пунктах, є, в першу чергу, основою побудови демократичної, правової держави. Але процес професіоналізації державної служби є не менш важливим також і для реалізації стратегічних цілей нашої держави, визначених у Законі України «Про засади засади внутрішньої і зовнішньої політики», в якому такою стратегічною ціллю визначається реалізація європейського вектору розвитку та євроінтеграційний поступ. До чого тут професіоналізація державної служби? Виявляється, вона виступає важливою умовою здійснення євроінтеграційного поступу.

З поширенням і поглибленням процесів європейської інтеграції увага до питань управління загалом і окремих управлінських функцій зокрема збільшується. Активізація співробітництва між державами-членами та між ними і органами ЄС вимагає більш ефективних форм управлінської діяльності на усіх рівнях.

Проведення політики європейської інтеграції вимагає від будь-якої держави:

- забезпечення дотримання норм і стандартів ЄС;
- виконання взятих державою зобов'язань;
- пристосування національних систем планування та управління до процедурних вимог і правил ЄС;
- створення ефективних інституційних механізмів для здійснення співробітництва з органами ЄС;
- удосконалення системи комунікації і координації, як всередині уряду, так і між національними урядовими структурами та структурами ЄС;

- внесення змін до процесів і процедур підготовки й прийняття урядових рішень;
- реструктуризації органів державної влади, розвитку їх адміністративної спроможності.

Справжній поштовх до розвитку теорії і практики державного управління в Європейському Союзі дала підготовка до останнього розширення, яка здійснювалась у 1990-х роках, що було зумовлено двома причинами:

- необхідністю підготувати посткомуністичні країни до членства в Європейському Союзі;
- необхідністю адаптувати інституційну систему ЄС до розширення з 15 до 27 і більше членів.

Паралельно ставилося завдання подолати інституційну кризу та дефіцит демократії в ЄС.

У процесі підготовки країн-кандидатів до набуття членства ЄС питанням державного управління і розвиненню адміністративної спроможності країн-кандидатів приділялася пильна увага.

Вперше в історії ЄС до країн-кандидатів висувають офіційні, затверджені Європейською Радою “писані” вимоги, відомі під назвою Копенгагенських та Мадридського критеріїв.

Копенгагенські критерії були сформульовані Європейською Радою у Копенгагені у 1993 р. як умови членства в ЄС для країн Центральної та Східної Європи:

- **Політичний критерій** – вимагає стабільності інституцій, які мають забезпечити демократію, верховенство права, права людини, включаючи захист національних меншин.
- **Економічний критерій** – вимагає наявності функціонуючої ринкової економіки, здатної конкурувати та витримувати тиск ринкових сил на внутрішньому ринку ЄС.
- **“Членський” критерій** - передбачає здатність в повному обсязі скористатися правами та виконати зобов’язання, які походять з права ЄС і пов’язані із членством у Співтоваристві (інакше кажучи, вжити заходів для адаптації, імплементації, застосування та дотримання країною-кандидатом усього *acquis communautaire*), а також відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу.

Згодом стає очевидним, що виконання вищезазначених критеріїв залежить від інституційної і адміністративної спроможності країн-кандидатів, тому Копенгагенські критерії у 1995 р. було доповнено і поглиблено ще одним критерієм – інституційним.

Інституційний – Мадридський – критерій членства в ЄС вимагає від країн-кандидатів створення належних управлінських інституцій та судових органів, підсилення їх адміністративної спроможності, що має не тільки прискорити адаптацію національного законодавства до норм і правил ЄС, але гарантуватиме впровадження і дотримання законів і надасть новим членам ЄС змогу скористатися перевагами членства (наприклад, отримати фінансову допомогу від Структурних фондів).

Європейською Комісією разом з іншими інституціями ЄС розробляється та удосконалюється процедура вступу, яка приділяє інституційній та адміністративній готовності до вступу не меншу вагу, ніж економічним та політичним критеріям.

З метою контролю за реалізацією Мадридського критерію державами-кандидатами, подальшого підвищення рівня інституційної розбудови та адміністративної спроможності державами – новими членами ЄС, а також для надання цим державам відповідної допомоги ЄС використовує **Програму підтримки зусиль з покращення врядування та менеджменту (Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA))** – засновану в 1992 р. спільну ініціативу Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу (ЄС), яка надає консультативні поради урядам держав з перехідною економікою щодо вдосконалення управління. Загальне управління та фінансування програми надається Європейською Комісією. Програма складається з двох окремих підрозділів: один з них здійснює консультації та надає допомогу новим державам-членам у Центрально-Східній Європі, зосереджуючи основну увагу на зміцненні їхніх можливостей у сфері творення політики, а також щодо фінансового контролю, зовнішнього аудиту, розвитку державної служби та доповнення до твінінгових програм ЄС. Другий підрозділ працює з країнами Західних Балкан задля модернізації та зміцнення публічних інституцій, зосереджуючи основну увагу на бюджетуванні, казначействі та оподаткуванні, фінансовому контролю та аудиті, а також на адміністративній реформі та реформі державної служби.

Програма SIGMA – один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, який відіграє ключову роль у підготовці держав-кандидатів до вступу у Європейський Союз. Основна роль програми SIGMA: технічна допомога країнам-партнерам; допомога донорам та Європейській Комісії у формуванні програм та керуванні ними; оцінка ходу реформ (підготовка матеріалів до щорічних звітів Європейської Комісії); надання порад Європейській Комісії з питань державного управління.

При цьому програма SIGMA використовує такі методики:

- щодо допомоги державам-партнерам – повний спектр інструментів технічної допомоги (за винятком «масового» навчання), які функціонують в рамках партнерських зв'язків;
- щодо оцінки ходу реформ (яка проводиться щорічно) – використання сукупності показників та методології оцінки, розроблених програмою SIGMA у співпраці зі службами Європейської Комісії.

На прохання Європейської Комісії програма SIGMA з 1999 року щорічно проводить оцінку системи державного управління у перехідних країнах. Така оцінка проводилася у країнах-кандидатах на вступ до ЄС та у Балканських країнах у контексті Процесу стабілізації та асоціації. Для проведення оцінки програмою були розроблені базові критерії та система показників по кожному критерію. Ці критерії базуються на стандартах державного управління, що зарекомендували себе добре на практиці в державах-членах ЄС і тому можуть слугувати інструментами для здійснення оцінки державного управління в інших країнах.

Проведення оцінки програмою SIGMA переслідує наступні цілі:

- сприяння країнам-бенефіціарам у їхніх прагненнях до кращого державного управління, що дозволило б підвищити ефективність адміністрування та стимулювало б дотримання представниками державного сектору демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права;
- допомога у зміцненні потенціалу країн на центральному рівні, що має сприяти вирішенню проблем глобалізації та підтримати інтеграційні плани країн щодо Європейського Союзу;
- підтримка ініціатив Європейського Союзу та інших донорів, які спрямовані на допомогу бенефіціарам у проведенні реформ державного управління.

На початку 2005 року Уряд України звернувся до програми SIGMA з проханням провести оцінку системи державного управління в Україні. Україна вже мала до цього успішний досвід використання базових показників SIGMA: у 2003 році була проведена оцінка системи державної служби щодо її відповідності базовим показниками ОЕСР, які використовуються для щорічної оцінки країн-кандидатів у члени Європейського Союзу і дозволяють протестувати національну систему на її відповідність засадам Європейського адміністративного простору. Ця оцінка мала бути основою для планування реформ у сфері державної служби і була проведена експертами Світового банку та Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії.

Міністерство міжнародного розвитку Великої Британії (DfID) та Шведське агентство міжнародного розвитку (SIDA) погодилися фінансувати оцінку системи державного управління в Україні, про що й було домовлено за підтримки Європейської Комісії. Оцінка в Україні була проведена у тих самих рамках, за тією самою методологією та базовими показниками, що й у країнах-кандидатах на вступ до ЄС. Така оцінка вимагала 3-4 місяці і була проведена в другому півріччі 2005 року. Її вартість - близько 400 тисяч євро (основне джерело фінансування - Європейська Комісія).

Варто зауважити наступні певні особливості процесу оцінки, яку здійснює програма SIGMA, зокрема, в Україні:

- хоча цей процес має назву «оцінка врядування», оцінки програми SIGMA не охоплюють всю роботу системи врядування. Вони обмежені загальними («горизонтальними») урядовими системами адміністративного управління та ширшими інституціональними схемами, які обумовлюють функціонування адміністрації. Це наступні системи:

- система формування політики;
- правова основа державного управління (в тому числі Конституція);

- управління кадрами (державна служба);
- системи управління державними видатками;
- державний внутрішній фінансовий контроль;
- система державних закупівель;
- зовнішній аудит;

• SIGMA застосовує системний, а не інституційний підхід – оцінюються не окремі інституції «горизонтальних» урядових систем адміністративного управління, а результат їх діяльності, в тому числі, узгодженість їх дій. Крім того, передбачається, що розглянуті системи пронизують усе управління і не обмежуються центральним відомством (наприклад, бюджетна система включає як бюджетний підрозділ у Міністерстві фінансів, так і бюджетні підрозділи розпорядників бюджетних коштів);

• через обмеження у часі та бюджеті ця оцінка не торкнулася деяких важливих аспектів системи врядування – цілісності, регулювання, правосуддя та місцевого самоврядування.

Підсумковий звіт був поданий у березні 2006 року, а його головні висновки представлені на міжнародній конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» в Києві у липні 2006 року. У 2007 році SIGMA представила оновлений звіт.

Для державної служби програмою SIGMA було визначено шість базових показників:

- Правовий статус державних службовців.
- Правомочність (легітимність); відповідальність та підзвітність державних службовців.
- Неупередженість та чесність державних службовців.
- Ефективність систем управління державною службою та кадровий контроль.
- Професійність державних службовців та стабільність державної служби.
- Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції.

До кожного з показників була розроблена система орієнтирів (критеріїв оцінювання) та індикаторів, за якими вивчався стан кожного з критеріїв.

У резюме до підсумкового звіту, в якому були представлені узагальнені висновки та рекомендації, зазначалося, що, незважаючи на досягнення в багатьох сферах, система врядування в Україні ще не відповідає стандартам, які існують у державах-членах ЄС.

У загальній частині звіту зазначено, що «державна служба політизована і не функціонує як професійний корпус, відданий принципу верховенства права, з визначеними правами, обов'язками, підзвітністю та обмеженнями, зокрема тими, що впливають із тієї конституційної ролі, котру державна служба має відігравати. Це частково викликано недоліками в законодавстві, але більшою мірою – наслідуванням практики та адміністративно-командної культури. Поняття політичної нейтральності та неупередженості державної служби треба розвивати та захищати як державним службовцям, так і політикам. Є небагато свідчень того, що політичні еліти вітали б професійну державну адміністрацію, яка уособлює правову

раціональність і цілісність держави, діючи як оплот проти зловживання державною владою та захищаючи принцип законності. Крім того, без судової системи, яка б надавала підтримку державним службовцям, останні не матимуть захисту у виконанні своєї конституційної ролі. У існуючій системі є простір для кращого розвитку системи управління кадрами. Новий Закон про державну службу міг би створити кращу основу, але доти, доки не з'явиться попит на професійну відповідальну адміністрацію, новий закон навряд чи забезпечить значні зміни».

Відповідно, програма SIGMA пропонує здійснити відповідні заходи щодо покращення стану державної служби в Україні та наближення її до вимог, які висуваються до правової, демократичної європейської держави [14:с.82]. У рекомендаціях зазначається, що «потрібний новий закон про державну службу, який би рішуче запровадив європейські принципи державного управління, значно зміцнив неупередженість, добросовісність і професіоналізм державної служби, зменшив рівень політизації, масштаби заступництва та корупції. Новий закон має захистити конституційну роль забезпечення законності, безперервності та стабільності надання публічних послуг, яку державні службовці відіграють у демократичних країнах.

1. Сфера компетенції державної служби потребує уточнення. Новий закон має окреслити або принаймні закласти критерії для окреслення верхньої та нижньої меж державної служби, а також її матеріально-правової сфери. У принципі, Кодекс законів про працю не повинен застосовуватися до державної служби.

2. Новий закон повинен гарантувати однорідні стандарти прийняття на службу та просування по службі, а також інших управлінських процедур на державній службі в масштабах усього державного управління. В управлінні державною службою слід усунути довільність.

3. Необхідно запровадити єдину систему посадових окладів для всієї державної служби, яка б гарантувала прозорість, чесність, внутрішню справедливість і збалансовану оплату праці в усіх адміністративних установах, а також послідовну політику мобільності як засіб розвитку професійної кар'єри державних службовців. Управлінську свободу дій у визначенні посадових окладів окремих працівників слід скоротити, а змінну складову заробітної плати – значно зменшити.

4. Слід точно визначити права та обов'язки державних службовців, особливо ті, що обмежують їхні права та пов'язані з реалізацією таких цінностей, як законність, неупередженість та добросовісність державної служби, зокрема, щодо несумісності з державною службою, конфлікту інтересів, участі в політичній діяльності, а також захисту від неправомірних розпоряджень керівників. Дисциплінарні процедури мають бути змагальними, повністю та обґрунтовано гарантувати право на захист.

5. Підготовка кадрів повинна бути зосереджена на потребах реформи, і навчальні ресурси слід виділяти, головним чином, на програми навчання без відриву від виробництва. Інституціоналізація потреб у такому навчанні потребує певного уточнення.

6. Необхідно уточнити питання щодо установи, яка нестиме загальну відповідальність за державне управління та державну службу, та чітко визначити її

компетенцію. Українська влада могла б поміркувати над можливістю створення повноцінного Міністерства державного управління. Політичне керівництво реформою державної служби та державного управління має бути чітким, рішучим, урівноваженим і недвозначним.

7. Як варіант, можна переглянути компетенцію та повноваження ГУДС як державного органа, уповноваженого здійснювати загальне керівництво у сфері державної служби, та уточнити його роль по відношенню до інших суб'єктів, а також напрями його підзвітності.

8. Треба розвинути на практиці засоби управління кадрами (особливо посадові інструкції, оцінка роботи та атестація), а також належне державне управління, де державні керівники та державні службовці повністю відповідають за процес і результати державних дій. Практика управління (та керування) за допомогою спеціальних індивідуальних розпоряджень має бути припинена.

При цьому, замість планування грандіозних реформ, які майже напевно не будуть реалізовані на практиці, оскільки вийдуть за межі можливостей інституцій та межі суспільної легітимачії, експерти програми SIGMA рекомендують українській владі політику «радикальної помірності»: помірного відхилення грандіозних реформ з одночасним радикальним прийняттям стратегії помірних реформ; це вимагатиме зміни поведінки як прибічників реформ, так і донорів.

4. Новий Закон України «Про державну службу»: крок до професіоналізації чи вбік від неї?

Можна виділяти різні причини незадовільного становища інституту державної служби в Україні загалом та статусу державного службовця зокрема. Істотними, безсумнівно, є економічні та політичні фактори, але суттєве значення мають також недоліки самого Закону «Про державну службу». Починаючи з 1998 року, з часу схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні, активно обговорюється питання реформування державної служби та відповідно - оновлення законодавства про державну службу. Метою такого реформування повсякчас визначається становлення високоефективного, стабільного, політично нейтрального інституту державної служби, який забезпечить підбір і розстановку професійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління.

В Концепції адміністративної реформи в Україні були визначені загальні засади реформування інституту державної служби, насамперед в частині класифікації державних органів і посад державних службовців; визначення сфери державної служби і статусу державних службовців; конкурсності, об'єктивності, прозорості і гласності при прийнятті на державну службу та здійсненні службової кар'єри; правової захищеності та політичної нейтральності на державній службі; мотивації, стимулювання та заохочення державних службовців; професійної підготовки кадрів для державної служби; оптимізації структури управління державною службою.

В розвиток положень Концепції адміністративної реформи в Україні на базі попередньо розроблюваних законопроектів було підготовлено проект закону, а 17 листопада 2011 року було прийнято новий Закон України «Про державну службу»

(далі – новоприйнятий Закон), яким передбачено зміну правового регулювання сфери державної служби в Україні.

Оскільки новоприйнятий Закон докладно проаналізовано багатьма експертами, на нашу думку, варто звернутися до їх розробок та оцінок. Викладений тут аналіз якості новоприйнятого Закону ми базуємо на точці зору експертів Центру політико-правових реформ [25], до якої наша власна позиція є дуже близькою.

Отже, спочатку про *позитивні новели Закону*.

- ❖ Як відмічають експерти, даний Закон увібрав у себе деякі позитивні напрацювання у сфері державної служби, сформовані науковцями та практиками з часу прийняття першого Закону України «Про державну службу» у грудні 1993 року. Важливим є змінений погляд на сутність державної служби. Так, відображене у законодавчій дефініції призначення державної служби, яке раніше охоплювало лише виконання завдань і функцій держави, відтепер акцентоване на підготовку пропозицій щодо формування державної політики та надання адміністративних послуг. *Тож за Законом державна служба має сприйматись не як суто допоміжний інститут держави, який уможлиблює функціонування її органів, – а передусім як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, колективних інтересів суспільства.*
- ❖ Позитивним досягненням Закону стало подальше відмежування більшості політичних посад (посад Президента, членів Уряду, заступників міністрів, народних депутатів), від посад державної служби. *Такий припис потенційно спрямований на посилення професійності і політичної неупередженості державної служби.*
- ❖ *Послабленню політичних впливів на державну службу має сприяти запровадження окремої посади керівника державної служби в органі або його апараті як вищого державного службовця. Такий керівник наділений широким обсягом повноважень із проведення конкурсу, призначення на посади та звільнення з посад державної служби, присвоєння рангів, підвищення професійної компетентності службовців, заохочення і притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності. Щоправда варто зауважити, що новий Закон в цій частині суттєво нівелюється приписами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 2011 року, за яким частина важливих адміністративно-службових функцій закріплена за міністром, зокрема, і щодо призначення на посади керівників структурних підрозділів апарату міністерства. Але ключовою проблемою є порядок призначення і звільнення самого заступника міністра – керівника апарату. Адже він ідентичний призначенню інших заступників міністрів (посади яких вже віднесені до політичних), і тому основними чинниками при вирішенні цього кадрового питання є також політична доцільність. Отже, до повноцінного розмежування політичних та*

адміністративних функцій у міністерстві потрібно ще буде вжити додаткових кроків.

- ❖ Рациональною новелою Закону є виключення з інституту державної служби посад допоміжного персоналу державних органів, працівників державних підприємств, установ і організацій. Очевидно, що виконання функцій, ідентичних до роботи у приватному секторі має здійснюватися на єдиних засадах.
- ❖ У новому Законі деталізовано регулювання багатьох аспектів державної служби, лише побіжно зазначених або й взагалі відсутніх у Законі від 1993 р., а саме: процедури конкурсного добору на посади; оформлення вступу, проходження, звільнення зі служби; випробування при призначенні; порядку переведення та відрядження службовців; організації службової діяльності та її оцінки; підвищення професійної кваліфікації; підстав і порядку припинення служби, притягнення службовців до відповідальності; порядку ведення особової справи службовців; порядку передачі службовцем справ і майна при звільненні зі служби тощо (хоча деякі з цих інститутів і були дещо «вихолощені» при підготовці законопроекту до другого читання). Це дозволяє чіткіше відмежувати законодавство про державну службу від трудового законодавства. Хоча і тут залишена шпаринка, можливо частково виправдана – для запобігання виникненню прогалин у регулюванні, адже у Законі зазначено, що дія норм законодавства про працю і надалі розповсюджуватиметься на державну службу у частині відносин не врегульованих даним Законом (ч. 3 ст. 4). Додалося кілька посилань на законодавство про працю і безпосередньо у тексті Закону.

Тепер викладемо позиції, які, на думку експертів, створюватимуть ***перешкоди для професійності та політичної нейтральності державної служби.***

- ❖ Новоприйнятий Закон, попри переваги деталізованого врегулювання низки інститутів державної служби, зберіг деякі системні проблеми законодавчого акта від 1993 р., а подеколи запровадив і нові. Вочевидь, це пов'язано з небажанням влади відмовлятися від впливу політичного керівництва держави на систему державної служби. *Серед найбільших проблем Закону є неналежне забезпечення неупередженості та професійності службовців, зумовлене нечіткістю розмежування вищого корпусу державної служби й політичних посад, а також недостатніми обмеженнями для державних службовців на політичну діяльність.*
- ❖ Перша проблема зумовлена тим, що Закон залишив у складі державної служби частину де-факто політичних посад (наприклад, керівництво адміністрації Президента), а також посади патронатних службовців (помічників, радників, уповноважених і представників вищого політичного керівництва держави, помічників-консультантів народних депутатів тощо). Хоча очевидно, що всі ці посадовці не відповідають двом ключовим вимогам державної служби – політичної нейтральності

та професійності. Такий «компроміс» призвів до того, що для посад першої групи (у термінології нового Закону) та й для деяких інших посад зроблено винятки у питаннях добору на посади, порядку призначення і звільнення з посад, оцінювання результатів службової діяльності тощо.

- ❖ Крім того, у Законі немає спеціальних вимог щодо професійної компетентності посад підгрупи І-1. До керівника державної служби в органі такі вимоги визначатимуться спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади (далі – ЦОВВ) з питань державної служби, тобто на підзаконному рівні, що навряд чи можна вважати задовільним. Загалом, Закон передбачає, що призначення на посади І групи здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу. Тобто добір кандидатів на ці посади і надалі буде майже довільним. Все це уможливорює збереження призначення на найвищі посади державної служби за політичними чи іншими особистими мотивами. *Хоча відомо, що позаконкурсне призначення на посаду державної служби допустиме лише для країн з високою правовою культурою та низьким рівнем корупції.* Залишає відкритим Закон також питання забезпечення стабільності перебування на вищих посадах державної служби.
- ❖ Слабким виправданням такої невимогливості і суб'єкта законодавчої ініціативи, і законодавця до добору на найвищі посади та відсутності належних гарантій стабільного перебування на посаді можна вважати хіба що реальну вітчизняну кадрову практику. Адже в сучасних політичних умовах навіть чинні законодавчі приписи не гарантують захист державної служби. При цьому зрозуміло, що будь-яке довільне (необґрунтоване) призначення і звільнення держслужбовців здебільшого носить політичний характер або обумовлено особистісними чинниками. Все це унеможливорює політичну неупередженість тих осіб, які мали б складати вищий корпус державної служби, а отже руйнує систему державної служби загалом.
- ❖ Друга перешкода для неупередженості державної служби зумовлена вилученням з нового Закону заборони членства державних службовців у політичних партіях (саме така норма була у тексті законопроекту, внесеному Президентом). В Законі йдеться лише про неприпустимість демонстрування політичних поглядів під час виконання службовцями посадових обов'язків. Хоча очевидно, що членство у будь-якій політичній партії прямо породжує конфлікт інтересів з принципом політичної неупередженості та підриває довіру до державної служби.

Ускладнена класифікація посад державної служби: позитиви та негативи.

Суперечливою новелою Закону є перерозподіл посад на групи та підгрупи. Відповідно до статті 6 Закону, посади державної служби замість існуючих за попереднім Законом семи категорій відтепер поділяються на п'ять груп та на дев'ятнадцять підгруп. Поділ на групи можна вважати, хоч і незначним, але кроком уперед, адже у ньому використано і функціональний критерій (насамперед, участь службовця у формуванні державної політики), і критерій обсягу компетенції та відповідальності на посаді (керівник органу / керівник самостійного структурного підрозділу, керівник територіального органу / керівник структурного підрозділу територіального органу / інші службовці). Спрощено це виглядає так, що: у I-ій групі опинилися керівники органів та їх заступники, члени державних колегіальних органів та голови місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) і їх заступники; в II-ій групі – керівники (і заступники керівників) структурних підрозділів загальнодержавних органів влади і МДА, керівники (і заступники керівників) територіальних органів; у III-ій – керівники структурних підрозділів територіальних органів; IV– інші службовці міністерств та апаратів президента, парламенту, уряду; V– інші службовці усіх інших органів влади. Але подальша деталізація Закону щодо поділу посад на підгрупи (критерій якого Законом взагалі не визначено), і особливо конкретизоване згадування деяких органів, руйнує будь-яку логіку класифікації. Адже наприклад, радники і помічники Президента опиняються у I групі посад, працівники патронатних служб членів Кабінету Міністрів України у II групі. Загалом частина 3 статті 6 Закону не витримує жодної критики.

Варто зауважити, що при підготовці законопроекту до другого читання до переліку органів у підгрупах посад додалося чимало «уточнень». Не дали забути про себе такі важливі суб'єкти, як представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його секретаріат, апарат Національного банку України, державні службовці Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту законодавства Верховної Ради України.

Проблема невизначеності статусу рангів державних службовців.

Незрозумілим є також підхід щодо рангів державних службовців, яких відповідно до Закону передбачено дев'ять. У межах кожної підгрупи їх може бути присвоєно не більше двох-трьох, при цьому підгрупа I-1 передбачає лише один ранг, підгрупи I-2 і II-1 – по два ранги. Наявність малої кількості рангів для кожної підгрупи нівелює саме призначення рангів засвідчувати кар'єрне зростання службовця і заохочувати його до самовдосконалення і підвищення професійного рівня. Адже без переходу на вищу посаду покращити свій ранг особа може лише двічі за всю кар'єру. Цей недолік веде також до штучного тиску на систему державної служби щодо витворення надуманих «керівних» посад, аби надавати можливість для періодичного підвищення зарплатні.

Повноваження Центрального органу виконавчої влади з питань державної служби.

Принципово відмінні та інституційно конфліктні функції з державного регулювання, проведення державної політики та контролю за додержанням законодавства у сфері державної служби новий Закон покладає на «спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби», тобто на один ЦОВВ, яким нині є Національне агентство України з питань державної служби. Це гарантовано провокуватиме конфлікти інтересів, хоча, давно відомо, що слід було розконцентрувати повноваження такого ЦОВВ, розподіливши їх між різними органами. Найважливішим досягненням нового інституційного забезпечення державної служби було б створення окремого незалежного колегіального органу (на кшталт Ради державної служби), що забезпечував би професійність і політичну нейтральність системи державної служби через участь у призначенні і звільненні з посад вищого корпусу держслужби, розгляд скарг щодо конкурсу чи службового розслідування, вирішення справ щодо суміщення посад тощо. Натомість у цій частині новий Закон не тільки не запропонував позитивних новацій, але ще більше посилив конфліктні функції в межах одного органу, що, як відомо, повністю суперечить оголошеним принципам впроваджуваної адміністративної «реформи».

Інші проблемні моменти новоприйнятого Закону

Інші проблемні моменти нового Закону є менш значущими, однак теж потребують належного вирішення.

- ❖ Невдалими є норми Закону щодо організації і проведення службових розслідувань. Так, невиправданим є закріплення права ініціювати таке розслідування виключно за суб'єктом призначення (для більшості службовців, це керівник органу). Інший недолік – деякі нераціональні вимоги до процедури службового розслідування: імперативність формування комісії для службового розслідування (хоча очевидно, що розслідування може проводитись і одноособово спеціально уповноваженим посадовцем чи ж працівниками невідконтрольного керівнику спеціального внутрішнього антикорупційного підрозділу) й наявність жорстких і досить коротких строків розслідування (основний строк – 10 робочих днів), порушення яких може стати формальною підставою для судового звільнення порушників від відповідальності.
- ❖ Попри те, що за ч. 4 ст. 29 Закону щорічне преміювання службовця передбачено в якості винагороди за відмінну оцінку службової діяльності, в цілому інститут премії зберігся в якості складового елементу заробітної плати (ч. 1 ст. 46). Законодавчі приписи стосовно щомісячного преміювання службовців «відповідно до їх особистого внеску в загальні результати роботи» (ч. 1 ст. 47) є дуже суб'єктивними. Ці норми замість того, щоб зробити премію засобом заохочення

службовця за виключні досягнення, фактично зберігають преміювання як спосіб накладення стягнень на службовця шляхом позбавлення частини заробітної плати. Таке «преміювання» погіршує умови для належного рівня незалежності і об'єктивності державних службовців.

- ❖ Недоліком юридичної техніки Закону, що, однак, може мати і політичні наслідки, є специфіка його термінології стосовно кримської автономії. Юридично невиправданим є чи то поєднання, чи то розмежування у всіх статтях Закону – «державних органів» і «органів влади АРК». Хоча достатнім було б одноразове закріплення норми щодо поширення дії цього Закону і на органи влади АРК.
- ❖ Інші зауваження до Закону стосуються: факультативності випробування для призначення на посаду державної служби (хоча випробування мало б взагалі передувати отриманню статусу державного службовця); передбачення інституту ротації лише для посад І групи (хоча ротацію доцільно здійснювати і на всіх посадах з підвищеним корупційним ризиком); включення до стажу державної служби періоду перебування на політичних посадах; можливість продовження перебування на державній службі для осіб старше 65 років (причому стосується це знову ж таки лише посад І групи); непередуманості порядку звільнення з державної служби за власним бажанням особи (адже поширивши на ці відносини законодавство про працю та, відповідно, норму про подання заяви про звільнення за два тижні, унеможливлено своєчасне проведення конкурсу та призначення нового працівника); тощо.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

1. Називаючи ознаки державної служби, а отже і ознаки притаманні службовим посадам, серед них у першу чергу необхідно виділити такі, як професійність, політична нейтральність, постійність (або безстроковість), оплата праці за рахунок коштів державного бюджету, і головне - виконання функцій органів держави. Крім того, серед ознак державної служби можна назвати визначений порядок призначення на посаду, як правило за результатами конкурсного відбору, а також «кар'єрність», коли перебування на державній службі та добросовісне виконання обов'язків автоматично призводить до присвоєння чергового рангу або підвищення за посадою.

2. Особливості державної політики в системі державної служби, що сприяють її професіоналізації, це:

- розмежування політичних і адміністративних посад;
- законодавча захищеність осіб, які обіймають адміністративні посади, від звільнень за політичними мотивами, збереження складу професійних чиновників після змін урядів;
- створення конкурентних умов діяльності органів влади шляхом передачі ряду завдань і коштів на виконання тим структурам (у тому числі приватним), які спроможні якісно виконувати роботу з меншими витратами ресурсів;
- розгляд сутності й призначення державної служби як створення умов для надання послуг населенню;
- чіткість визначення номенклатури послуг, процедур їх надання, вимог до якості, критеріїв і механізмів оцінки якості;
- розгляд управління як діяльності, спрямованої на результат, сутність якого полягає у задоволенні потреб громадян шляхом надання їм якісних послуг;
- підготовка, прийняття, реалізація та оцінка управлінських рішень на засадах публічної політики в умовах максимальної відкритості й прозорості;
- оптимізація визначення структурної побудови органів влади і розподілу завдань між підрозділами і працівниками на основі функціональних обстежень;
- створення системи прозорості в проведенні конкурсного відбору осіб для державної служби;
- чітке визначення посадових обов'язків і вимог до осіб, які можуть претендувати на зайняття кожної з посад;
- наявність механізмів оцінювання якостей претендентів на посади в органах влади і відбору серед претендентів, найбільш придатних до виконання посадових обов'язків;
- оцінювання діяльності державних службовців за об'єктивними критеріями;
- наявність зв'язку між результатами і якістю роботи державного службовця та його кар'єрним зростанням, матеріальним забезпеченням;
- систематичне здійснення оцінювання діяльності державних службовців і проведення їх атестації;
- планування кар'єри державних службовців;

- наявність зв'язку між кар'єрним зростанням, результатами роботи на попередній посаді й навчанням;
- упровадження державної політики «інвестування в людей»;
- ефективне управління системою державної служби і навчання державних службовців, забезпечення їх єдності, взаємодії;
- чіткість визначення та опису адміністративних процедур;
- упровадження внутрішнього аудиту в діяльність органів влади;
- високий престиж державної служби завдяки системі інформування, морального і матеріального заохочення роботи державних службовців;
- чітке визначення і розподіл завдань між органами державної влади, їх структурними підрозділами і посадовими особами.

3. Активізація співробітництва між державами-членами та між ними і органами ЄС вимагає ефективніших форм управлінської діяльності на усіх рівнях. У процесі підготовки країн-кандидатів до набуття членства ЄС питанням державного управління і розвиненню адміністративної спроможності країн-кандидатів приділялася пильна увага. До країн-кандидатів висувають офіційні, затверджені Європейською Радою “писані” вимоги, відомі під назвою Копенгагенських та Мадридського критеріїв. Інституційний – Мадридський – критерій членства в ЄС вимагає від країн-кандидатів створення належних управлінських інституцій та судових органів, підсилення їх адміністративної спроможності, що має не тільки прискорити адаптацію національного законодавства до норм і правил ЄС, але гарантуватиме впровадження і дотримання законів і надасть новим членам ЄС можливість скористатися перевагами членства (наприклад, отримати фінансову допомогу від Структурних фондів).

Програма підтримки зусиль з покращення врядування та менеджменту (SIGMA), яка надає консультативні поради урядам держав з перехідною економікою щодо вдосконалення управління та щорічно проводить оцінку системи державного управління у перехідних країнах, у 2006 р. здійснила оцінку системи державного управління в Україні. У резюме до підсумкового звіту, в якому були представлені узагальнені висновки та рекомендації, зазначалося, що, незважаючи на досягнення в багатьох сферах, система врядування в Україні ще не відповідає стандартам, які існують у державах-членах ЄС. Були внесені такі пропозиції щодо підвищення професійності та ефективності державної служби в Україні:

- уточнити інституціональні схеми щодо повноважень і здатності нести загальну відповідальність за реформу та організацію державного управління та державної служби;
- перебудувати роль, компетенцію та повноваження ГУДС з тим, щоб воно ставало дедалі більшим реформатором, а не органом, що вирішує окремі питання;
- прийняти новий Закон «Про державну службу», який відповідав би Конституції та європейським принципам, здатний забезпечити високі стандарти професіоналізму в державній службі;
- реформувати систему посадових окладів для підвищення прозорості, зовнішньої конкурентоспроможності та внутрішньої справедливості;

- розробити нову політику підготовки кадрів на основі чітких ролей, реальних потреб і сильних пріоритетів.

4. Огляд основних положень новоприйнятого Закону України «Про державну службу» дає підстави констатувати, що попри деталізацію регулювання та позитивний характер значної частини новел, він містить низку суттєвих недоліків, які викликають сумніви у його спроможності забезпечити якісне реформування цього інституту, відповідне високим стандартам демократичних держав. Тож лише подальше внесення змін до Закону, насамперед щодо належного виокремлення вищого корпусу державної служби, захисту державних службовців від партійно-політичних впливів, побудови ефективної системи інституційного управління державною службою уможливить професійність та неупередженість державної служби в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993, № 3723-ХІІ (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993 р., № 52, ст. 490; остання редакція від 01.10.2011)
2. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI (Офіційний вісник України від 23.01.2012, 2012 р., № 4, стор. 9, стаття 115, код акту 59996/2012)
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001, № 2493-III (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 33, ст. 175; остання редакція від 01.10.2011)
4. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010, № 2591-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 9, ст.58; остання редакція від 07.08.2011)
5. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011, № 3166-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 38, ст.385; редакція від 17.03.2011)
6. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011, № 3206-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 40, ст.404; редакція від 07.04.2011)
7. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011, № 2939-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 32, ст.314; редакція від 13.01.2011)
8. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010, № 2411-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 40, ст.527)
9. Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене Указом Президента України від 18 липня 2011 року N 769/2011.
10. Положення про ранги державних службовців, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 19 червня 1996 р. N 658
11. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. N 169
12. Положення про центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. N 1681
13. Порядок прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. N 789
14. Україна. Оцінка системи врядування. Березень 2006 р. / SIGMA, Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні. Спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу. – 175 с.

15. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах - кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. - К.: Міленіум, 2004. - 128 с.
16. Волошинський Б. Впровадження інституту підготовчої служби як метод поліпшення кадрового забезпечення державної служби в Республіці Польща // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - Вип. 2. - С. 286 - 290.
17. Гриненко В. Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах // Вісн. НАДУ. - 2005. - № 3. - С. 162 - 169.
18. Луговий В. Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) // Підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Кер. П.С.Назимко. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - С. 108 - 138.
19. Професіоналізація державної служби: зарубіжний досвід: навч.-метод. матеріали / уклад. : В.А.Гошовська та ін. - К. : НАДУ, 2008. - 80 с.
20. Реформа державної адміністрації. Основні поради // Державне адміністрування за рубежом. - К., ІДУС, Вип.1, 1992. - 18 с.
21. Сидоренко П.В. Проблеми функціонування системи професіоналізації державної служби в Україні // Вісник державної служби України. – 2010. - №2. – С.40-43.
22. Системи навчання у державному управлінні Німеччини, Франції, Об'єднаного Королівства, Іспанії / Проект Тасіс - Реформи та розвиток державного управління в Україні. - К., 1996. - 129 с.
23. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах / Пер. з англ. Ю.Д. Полянського. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 424 с.
24. Системи підготовки державних службовців у країнах ОЕСР. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 41 с.
25. Тимошук В., Курінний О. Новий закон про державну службу: новели та проблеми // «Юридичний вісник України», 4 -10 лютого 2012 року. - № 5 (866). - С. 4-5.

ТЕСТОВІ ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Суспільно-політичні зміни останніх років вимагають від державних службовців розглядати сутність управлінської діяльності як:

- а) надання послуг населенню
- б) підсилення значення виконавчої гілки влади по відношенню до інших гілок
- в) перехід на контрактні, посадові засади роботи

2. Складовими професіоналізації державної служби є процеси:

- а) визначення списку навчальних закладів, дипломи яких надають право на державну службу
- б) розширення мережі навчальних закладів, які готують магістрів державного управління
- в) відбору кадрів
- г) підготовки кадрів
- д) оцінки кадрів
- е) набору на роботу лише за галузевими професійними якостями, оскільки лише останні важливі для якісної роботи

3. Професіоналізація для кожного окремого працівника включає, зокрема:

- а) чітку кореляцію між професією за дипломом про вищу освіту та займаною посадою
- б) освоєння тієї чи іншої професії (професійне навчання)
- в) максимально довге перебування фахівця на даній посаді та в даному колективі
- г) оволодіння стандартами і цінностями даної професійної групи (професійна соціалізація)

4. Законодавче закріплення особливого статусу державних службовців виступає:

- а) залишком Західного розуміння служіння «короні» часів абсолютизму (16-17 ст.)
- б) однією з базових інституційних засад існування демократії
- в) залишками елітистського підходу до чиновництва, який ще не подолано в Західних державах і який суперечить принципам демократії

5. Державна служба як самостійний вид державної професійної діяльності виникла:

- а) в другій половині XVII сторіччя в Європі
- б) існує з часів Давнього Єгипту
- в) виникла в XX сторіччі з розвитком демократичних інститутів

6. Загальні засади державної служби - це, насамперед:

- а) професійність,
- б) аполітичність
- в) здійснення державних функцій
- г) стабільність (або безстроковість)

- д) державне фінансування
- е) наявність чітко визначеної та офіційно задекларованої політичної позиції службовця
- є) виборність усіх посад, або, принаймні, ключових посад
- ж) фінансування з різних джерел, що знімає з держбюджету тягар утримання апарату

7. Стабільність (або безстроковість) як засада державної служби:

- а) призводить до стагнації держслужби
- б) заперечує засади представницької демократії
- в) сприяє професійності службовців та стабільності в суспільстві
- г) сприяє підсиленню можливості конфлікту інтересів і тому підлягає перегляду

8. В Радянському Союзі, займаючи посаду в органі влади:

- а) було неможливо залишатись аполітичним
- б) було необхідно залишатись аполітичним
- в) було необхідно мати відповідну фахову освіту

9. Служба в державних органах та їх апаратах (державна служба в її чистому розумінні):

- а) включається в поняття «публічна служба»
- б) не включається в поняття «публічна служба»

10. Складові статусу держслужбовця, що сприяють професіоналізації держслужби, це:

- а) чітке відділення посад політичних від посад адміністративних
- б) міцний зв'язок між державою і державними службовцями, який реалізується, в першу чергу, в забезпеченні системи кар'єрного зростання
- в) конкурсний принцип зарахування на державну службу
- г) боротьба з кар'єризмом, в тому числі, відмова від системи кар'єрного зростання
- д) посадовий тип держслужби, коли людину приймають на роботу на конкретну посаду згідно з Кодексом законів про працю
- е) політична нейтральність держслужбовця
- є) високий рівень оплати праці та соціальної захищеності держслужбовця
- ж) виключення будь-яких переваг, порівняно з іншими категоріями працівників, в оплаті праці чи рівні соціальної захищеності
- з) неможливість одержання від виконання своїх обов'язків прибутку понад офіційну зарплатню

11. Поділ посад на категорії (групи) в Західній Європі обґрунтовується:

- а) рівнем органу, оскільки він необхідний у першу чергу для визначення рейтингу престижності тої чи іншої посади
- б) якісними відмінностями цих посад, оскільки він необхідний у першу чергу для єдиного правового регулювання однотипних посад

12. Для розвитку професіоналізму державна служба передбачає:

- а) розвиток мобільності серед державних службовців
- б) стримування мобільності серед державних службовців з метою стабілізації сітки посад

13. “Членський” критерій вступу до ЄС (третій Копенгагенський критерій) передбачає:

- а) здатність платити внески до бюджету ЄС та брати участь у спільних заходах з безпеки та оборони
- б) стати спочатку членом СОТ, НАТО та ОБСЄ
- в) здатність в повному обсязі скористатися правами та виконати зобов’язання, які походять з права ЄС і пов’язані із членством у Співтоваристві, а також відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу

14. З метою контролю за реалізацією Мадридського критерію державами-кандидатами, подальшого підвищення рівня інституційної розбудови та адміністративної спроможності державами – новими членами ЄС, а також для надання цим державам відповідної допомоги ЄС використовує:

- а) Європейський Суд з прав людини
- б) Європейський Суд Справедливості
- в) Європейський Інститут публічної адміністрації (EIPA)
- г) Програму підтримки зусиль з покращення врядування та менеджменту (SIGMA)

15. Для державної служби програмою SIGMA було визначено шість базових показників:

- а) правовий статус державних службовців
- б) правомочність (легітимність); відповідальність та підзвітність державних службовців
- в) професійність державних службовців та стабільність державної служби
- г) розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції
- д) освітня кваліфікація державних службовців
- е) кількість дисциплінарних стягнень за рік
- є) ефективність систем управління державною службою та кадровий контроль
- ж) наявність менеджерської освіти у керівників середньої ланки
- з) рівень політичної активності державних службовців на посадах I-II категорій
- і) неупередженість та чесність державних службовців

16. У пропозиціях програми SIGMA вказується, що новий закон про державну службу повинен гарантувати:

- а) однорідні стандарти прийняття на службу та просування по службі, а також інших управлінських процедур на державній службі в масштабах усього державного управління
- б) різноманітність стандартів прийняття на службу та просування по службі як основу демократичності державної служби

17. Новий Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року:

- а) має вступити в дію з 1 вересня 2012 року
- б) має вступити в дію з 1 січня 2013 року
- в) має вступити в дію з 1 січня 2014 року

18. Згідно із новим Законом України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року працівники Державної податкової служби України:

- а) не вважатимуться державними службовцями
- б) вважатимуться державними службовцями

19. Згідно із новим Законом України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року:

- а) ранг державного службовця визначатиметься посадою, яку він обіймає
- б) ранг державного службовця визначатиметься рівнем його знань і вмінь, продемонстрованим під час проходження кваліфікаційних іспитів

20. Згідно із новим Законом України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року:

- а) держава не гарантує держслужбовцю розвиток кар'єри
- б) держава гарантує держслужбовцю розвиток кар'єри

ДЛЯ НОТАТОК

[illegible]