

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 351.3

Скорик В. О., ст. викладач кафедри  
адміністративного права і процесу, к.ю.н.

### Основні напрями реформування Державної служби України

У статті розглянуто історію започаткування та сучасний стан проведення адміністративної реформи, реформування державного управління та державної служби. Автором наголошено, що зміни в законодавстві про державну службу зумовлені постановкою нових державних завдань, реформою державного управління, створенням нових конституційно-правових засад, реформуванням політичної та економічної систем.

**Ключові слова:** державна служба, реформування, кадри, управління, оптимізація.

В статье рассмотрена история создания и современное состояние проведения административной реформы, реформирования государственного управления и государственной службы. Автором отмечено, что изменения в законодательстве о государственной службе обусловлены постановкой новых государственных задач, реформой государственного управления, созданием новых конституционно-правовых основ, реформированием политической и экономической систем.

**Ключевые слова:** государственная служба, реформирования, кадры, управление, оптимизация.

The article reviews the history and current state of initiation of administrative reform, reform of public administration and civil service. The author emphasized that changes in the law on public service due to the formulation of new public tasks of public administration reform, the creation of new constitutional and legal framework, reform of the political and economic systems.

**Keywords:** public service reform, human resources, management and optimization.

**Постановка проблеми.** Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком та удосконаленням державної служби. Метою реформування цього інституту є становлення високоефективної, стабільної, авторитетної державної служби, підготовка управлінської еліти.

**Аналіз основних досліджень.** Окремими аспектами даного питання висвітлювались в роботах: Братель С. Г., Гай-Нижник П. П., Константинов С. Ф., Лошицький М. В., Мамай К. В., Черепенко О. Я., Гай-Нижник П. П., А. Дж. Бека, Ярмиша О. Н. та інші.

**Мета даної статті полягає** в проведенні історичного аналізі започаткування та сучасний стан проведення адміністративної реформи, реформування державного управління та державної служби. Піднята проблематика державної служби в умовах сьогодення нині, в контексті її реформування.

**Виклад основного матеріалу.** Система професійного навчання державних службовців потребує реформування. Система державної служби ще не має розвиненої мережі навчальних закладів, які б могли задовольнити зростаючі потреби у підготовці кваліфікованих управлінців. Існуючі ж навчальні заклади не в змозі задовольнити зростаючі потреби держави у підготовці кваліфікованих управлінських кадрів, професійних керівників загальнодержавного рівня.

За роки існування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки і

підвищення кваліфікації підготовлено понад 10 тисяч магістрів державного управління, що становить 4 % кількості державних службовців. За цей же час навчання за програмами підвищення кваліфікації пройшли близько 51 тис. державних службовців (20,3%) [1].

Разом з тим, визначення органами державної влади потреби у професійному навчанні державних службовців відбувається на основі суб'єктивних чинників і не базується на результатах оцінки роботи державних службовців (тобто реальних потребах у професійній підготовці). Внаслідок цього зміст та організація професійного навчання не відповідає практиці ЄС, а набута державними службовцями освіта майже не пов'язана з їхньою професійною діяльністю [2].

Основними напрямками з цих питань мають стати: забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, вдосконалення завдань і функцій її органів; запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу; удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців; розширення підготовки та перепідготовки державних службовців за спеціальністю «Державна служба» та за спеціалізаціями з економіки, права, а також соціальної, гуманітарної та кадрової політики; оптимізація мережі навчальних закладів різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби; запровадження дистанційного навчання, що дасть можливість розширити коло державних службовців, які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від роботи; забезпечення єдиного навчально-методичного управління та координація практичної діяльності всіх структурних елементів системи [3].

Важливим кроком на шляху до реалізації цих завдань має стати прийняття Кодексу загальних правил поведінки державних службовців та забезпечення контролю за його додержанням.

Посилення мотивації та стимулювання праці, заохочення державних службовців та їх соціальної захищеності

З метою підвищення престижу державної служби, заінтересованості державних службовців у продуктивній та ефективній роботі, запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням необхідно продовжити роботу з удосконалення системи оплати праці. Для цього слід підвищити стимулюючу роль посадових окладів в оплаті праці, передбачити заходи щодо залучення на державну службу здібних перспективних фахівців, заінтересованих у результатах своєї праці [4].

Необхідно розробити наукову програму розвитку державного управління та державної служби, основними напрямками якої мають бути:

- прогнозування розвитку державного управління та державної служби на основі довго- та середньострокових прогнозів соціально-економічного розвитку держави;
- ефективність державного управління, державної служби, функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, соціологічний аналіз із цих питань;
- створення системи автоматизованих засобів наукового та адміністративного супроводження державного управління та державної служби, інформаційно-організаційної підтримки процесу підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації (на базі єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри»), а також інфраструктури формування та підтримки інформаційного ресурсу державного управління та державної служби з використанням глобальних, регіональних і локальних мереж;

- наукове та методичне забезпечення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

- розроблення застережних заходів і методів запобігання зловживанням і проявам корупції серед державних службовців та рекомендацій щодо створення відповідного законодавчого поля [5, с. 4–5].

Функціональне управління державною службою має набути змісту управління персоналом. При цьому, не забираючи повноважень щодо призначень і звільнень у керівників органів, необхідно зробити Нацдержслужбу органом, який реально забезпечить єдині стандарти управління персоналом в усій системі державної служби. Саме для цього у 2010 році створюються територіальні управління державної служби. До їх функцій, зокрема, належать:

- аналітико-прогностичні функції – таких майже половина;
- функції методично-консультативного характеру – трохи більше 30 %;
- контрольні функції – до 20 % [6].

Суттєвих змін потребує характер діяльності кадрових служб органів виконавчої влади. Кадрові служби мають зосередитися в першу чергу на аналітичній та організаційній роботі з кадрового менеджменту, аналізі ефективності діяльності відповідного органу, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар'єри державних службовців, забезпеченні їх навчання та моніторингу ефективності роботи. З цією метою необхідно зміцнити кадрові служби центральних та місцевих органів виконавчої влади [7, с. 6–7].

Удосконалення діяльності кадрових служб має супроводжуватися впровадженням єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри», а також Генерального реєстру контрактів з керівниками державних підприємств, установ і організацій та головами правлінь акціонерних товариств, контрольний пакет акцій яких належить державі.

Забезпечення конкурсності, об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі

Для запобігання рецидивам непрофесіоналізму та некомпетентності під час формування кадрового потенціалу необхідно залучати на державну службу висококваліфікованих фахівців нової генерації. З цією метою необхідно розробити більш досконалі, прозорі та об'єктивні процедури прийняття на державну службу, запровадити єдиний порядок проведення відкритого конкурсу та стажування із складанням іспиту.

З метою пошуку потенційних лідерів, наділеної неординарними якостями молоді доцільно розробити порядок прийняття на державну службу перспективних випускників вищих навчальних закладів, фахівців підприємницької, банківської та фінансово-економічної сфери [8].

Необхідно також розробити чіткий механізм просування по службі на підставі особистих професійних заслуг державних службовців. Важливо здійснити заходи з удосконалення відбору фахівців на посади державних службовців I-III категорій, зокрема заступників керівників центральних органів виконавчої влади та керівників структурних підрозділів цих органів, на основі об'єктивної оцінки їхніх професійних якостей. З цією метою необхідно створити незалежну комісію з відбору кадрів на зазначені посади.

У разі довготривалої відсутності працівника доцільно передбачити можливість прийняття фахівців на його посаду для виконання необхідної роботи на умовах строкового трудового договору.

Потрібно домогтися суттєвого поліпшення формування кадрового резерву, від-

мовитися від практики складання списків резерву на посади керівників державних органів діючими керівниками цих органів. Пропозиції щодо резерву на посади, призначення на які здійснюється органами вищого рівня, доцільно розглядати спеціальними комісіями, створеними при цих органах.

Необхідно в кожному органі державної влади створити систему дійового кадрового резерву, забезпечити постійну роботу з працівниками, зарахованими до резерву: складання та виконання особистих річних планів, навчання, стажування, залучення до розгляду відповідних питань, розроблення проектів нормативно-правових актів, проведення перевірок, службових розслідувань тощо.

Основними цілями і завданнями державної служби в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах.

У побудові системи сучасної державної служби потрібно виходити з чіткого визначення функцій органів державної влади і посадових осіб, виходження оптимальної структури управління та розмежування повноважень кожного органу [9].

На основі класифікації посад в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень доцільно законодавчо визначити такі типи посад: політичні; адміністративні; патронатні [10, с. 65].

До політичних посад мають бути віднесені посади Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України та деякі інші посади, статус яких як політичних буде визначено законами України. Особи, які займатимуть політичні посади, повинні зосередитися на визначенні урядової політики, розв'язанні стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління і з цією метою мають бути звільненими від щоденних адміністративних справ та управління персоналом. Ці посади не повинні відноситися до категорій посад державних службовців, передбачених Законом України «Про державну службу» ( 3723-12 ), дія якого має поширюватися на них у частині, що не суперечитиме відповідним законам України.

До адміністративних посад мають належати також інші посади керівників, заступників керівників та спеціалістів, крім політичних і патронатних посад. Вони в установленому порядку віднесені до відповідних категорій посад державних службовців. Особи, які займатимуть ці посади, мають зберігати інституційну пам'ять, організаційний досвід, забезпечувати стабільну роботу органів державної влади відповідно до законодавства. Зміна керівників, структури та підпорядкування органів державної влади не може бути підставою для звільнення з посад державних службовців, які займають адміністративні посади в органах державної влади.

До патронатних посад відносяться посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності членів Кабінету Міністрів України, керівників органів державної влади. На посади патронатної служби відповідні керівники мають право самостійно добирати та приймати осіб поза конкурсом. Разом з тим посади патронатної служби в установленому порядку мають відноситися до відповідних категорій посад державних службовців. У разі необхідності на посади патронатної служби керівник може призначати на умовах контракту осіб, які не набувають статусу державних службовців.

Необхідно розробити критерії оцінки надання державних послуг фізичним і юридичним

особам, принципи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадськістю та громадянами, запровадити принципово новий тип взаємовідносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, висока культура спілкування.

Здійснення кардинального реформування інституту державної служби в Україні передбачає реалізацію таких завдань:

- розвиток політично неупередженого інституту державної служби;
- покращення якості послуг, що надають громадянам державні органи та органи місцевого самоврядування;
- забезпечення прозорості діяльності органів державної влади;
- підвищення престижності державної служби;
- запобігання проявам корупції;
- удосконалення рівня соціального захисту державних службовців тощо.

З метою вдосконалення функціонування інституту державної служби сформовано Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [11], яка має на меті покращення якості державних послуг шляхом удосконалення системи та структури органів виконавчої влади та підвищення професійної спроможності державних службовців.

Комплекс заходів щодо удосконалення системи державної служби буде забезпечено через прийняття Державної цільової програми розвитку державної служби до 2016 року, виконання яких посилять здатність системи державної служби до розроблення ґрунтовних варіантів дій щодо формування політики та незалежно від їхнього соціального чи економічного походження реалізації рішень уряду, оперативних змін на вимоги і виклики, що виникають у процесі суспільної трансформації. Посилення правового та соціального статусу державного службовця, професіоналізація його роботи призведуть до позитивних змін у суспільному сприйнятті як державної служби, так і системи державного управління в цілому.

**Висновок.** Проблематика державної служби нині — вкрай актуальна і її реформування в контексті загальних завдань адміністративної реформи в Україні — є одним із стратегічних напрямів держави.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що у демократичному суспільстві державна служба повинна забезпечувати дотримання прав і свобод людини і громадянина через надання фізичним та юридичним особам якісних державних (адміністративних та управлінських) послуг, гарантувати керівництву держави професійні підготовку та виконання політичних рішень.

Необхідність реформування державної служби та законодавства, що її регулює, зумовлена, у тому числі, недостатньою здатністю державної служби забезпечувати ефективне виконання зобов'язань держави перед суспільством, визначених у Конституції України, фрагментарністю чинного законодавства, у якому переважають підзаконні акти.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Галуцько В.В. Напрями адміністративної реформи в Україні / В.В. Галуцько // Форум права. — 2011. — № 1. — С. 199—205. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11gvrvvu.pdf>.
2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: [монографія]/ за заг. ред. д-ра юр. наук, проф. Н.Р. Нижник, д-ра наук держ. упр. Н. Т. Гончарук. — Д.: Моноліт, 2009. — 384 с.
3. Коцюба В.В. Реформування державної служби України /Коцюба В.В. // [Електронний ресурс].

– Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vsunu/2011\\_17/Kocuba.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2011_17/Kocuba.pdf).

4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.

5. Поважний О.С. Професійний розвиток державних службовців – основа реформування державної служби / О. С. Поважний // Вісник державної служби України. – 2012. – №1. – С.4–5.

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 9.12.2010 р. №1085 // Офіційний вісник Президента України – № 32 (156).

7. Толкованов В.В. Розвиток лідерства на державній службі та службі в органах місцевого самоврядуванні як один з пріоритетних напрямів реалізації адміністративної реформи в Україні / В. В. Толкованов / Вісник державної служби України. – 2012. – № 1. – С.6-9.

8. Створення цілісної системи роботи з кадрами // Інформаційний бюлетень // Бюрократ. – 2012. – №1-3 (146-148). – С.4.

9. Пахомова Т.І. Модернізація системи державної служби: сучасний вимір / Т. І. Пахомова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Arpdu/2011\\_1/1-4-3.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Arpdu/2011_1/1-4-3.pdf).

10. Стецюк Н. Модернізація державної служби: організаційний аспект управління персоналом / Наталія Стецюк // Вісник НАДУ. – 2011. – №4. – С.65-70.

11. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: указ Президента України від 14.04.2008 р. №599/2000. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://uazakon.com/document/spart45/inx45172.htm>

УДК 352.576

Рамазанова У. В., здобувач кафедри адміністративного права і процесу НАВС

## Сутність детермінанти «громадська організація»

У статті охарактеризовано детермінанти «громадський», «організація», «об'єднання», «громадська організація» та визначено місце даних термінів у понятійному апараті. Автором охарактеризовано природу даних понять від вітчизняних часів по сьогоднішній день.

**Ключові слова:** громадський, об'єднання, громадське об'єднання, громадська організація, статус, адміністративно-правовий статус та адміністративно-правовий статус громадських об'єднань.

В статті охарактеризовані детермінанти «общественный», «организация», «объединение», «общественная организация» и определено место данных терминов в понятийном аппарате. Автором охарактеризованы природу данных понятий от отечественных времен по настоящее время.

**Ключевые слова:** общественное объединение, общественное объединение, общественная организации, статус, административно-правовой статус и административно-правовой статус общественных объединений.

The article outlines the determinants «public», «organization», «Association», «social organization,» and the place of these terms in the conceptual framework. The author described the nature of these concepts from domestic times to the present.

**Keywords:** public Association, public Association, public organization, status, administrative and legal status and administrative and legal status of public associations.

**Постановка проблеми.** Одним із важливіших конституційних прав громадян в демократичній державі є право на об'єднання (свобода спілок та асоціацій) тобто право вільно створювати різного роду об'єднання, приєднатись до них і виходити з них. Майже у всіх країнах (включаючи країни тоталітарного соціалізму) говориться