
ՔԱՂԱՔԱԳԻՏՈՒԹՅՈՒՆ

ЕВРОПЕЙСКИЕ ОРИЕНТИРЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

ЮЛИЯ ЛИХАЧ (УКРАИНА)

Постановка проблемы. Провозглашенный Украиной курс на интеграцию в Европейский Союз предусматривает достижение не только социально ориентированной экономики, но и высоких стандартов жизни, построения гражданского общества, соблюдения верховенства права. Последовательная и эффективная имплементация Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС создаст прочный базис дальнейшего устойчивого политического и экономического развития нашего государства, станет основой стратегии реформирования всех ключевых сфер и внедрения европейских стандартов с целью повышения качества жизни населения.

Для обеспечения реализации этих задач Президентом Украины П. Порошенко инициирована Программа развития Украины “Стратегия – 2020”, которая предусматривает проведение более 60 реформ. Среди первоочередных реформ предусмотрены обновление и децентрализация власти, антикоррупционная реформа и реформа государственного управления и т.д.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросы внедрения и реализации в Украине принципов европейского управления рассматривались в трудах В. Аверьянова, И. Грыцяка, А. Пухтецкой, М. Пухтинского, В. Шаповала и других.

Проблематика усовершенствования системы государственной службы, ее кадрового обеспечения и профессиональной подготовки за годы независимости Украины не утратила своей актуальности и значимости. Она является предметом исследований многих отечественных ученых, в частности В. Лугового, М. Канавец, И. Колиушко, В.Майбороды, Н.Нижник, Л.Пашко, О. Руденко, В.Сороко, В. Тимощука, В. Толкованова и др.

За этот период был принят ряд программных документов, правительственных постановлений и нормативно-правовых актов, направленных на совершенствование государственного управления, реформирование государственной службы и ее адаптации к европейским стандартам, в частности:

- Закон Украины “О государственной службе” от 16.12.1993 № 3723- XII);
- Постановление Кабинета Министров Украины “Программа развития государственной службы на 2005-2010 гг.” от 08.06.2004 № 746);
- Указ Президента Украины “О Концепции адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского Союза” от 05.03.2004 № 278/2004;
- Распоряжение Кабинета Министров Украины “Концепция реформирования системы повышения квалификации государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов” от 28.11.2011 № 1198 - р;
- Закон Украины “О государственной службе” от 17.11.2011 № 4050-VI;
- Указ Президента Украины “Стратегия государственной кадровой политики на 2012-2020 годы” от 01.02.2012 № 45/2012;
- Постановление Кабинета Министров Украины “Об утверждении Государственной целевой программы развития государственной службы на период до 2016 год” от 13.06.2013 № 350 и другие.

Все эти программы, концепции, стратегии, законы стали базисом отечественной нормативно-правовой базы, в которой определены как общие принципы государственного управления, так и основные необходимые меры по организационному обеспечению государственной службы, создание дееспособного аппарата органов государственной власти, совершенствование системы кадрового обеспечения и т.п.

Целью исследования является анализ организационно-правовых основ функционирования государственной службы, а также определение основных направлений и мероприятий по ее модернизации в условиях проведения в Украине системных реформ и евроинтеграционных процессов.

Изложение основного материала

Успешная реализация структурных реформ в Украине невозможна без модернизации института государственной службы. Формирование нового поколения государственных служащих – профессионально-компетентных, преданных делу и своей стране, инициативных, целеустремленных, готовых брать

на себя ответственность, выдвигать и воплощать в жизнь самые смелые замыслы – должно стать базисом реформы государственной службы.

Это соответствует задачам Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом и Соглашения о финансировании (контракт для Украины по развитию государства), подписанного 13 июня 2014 Президентом Европейской Комиссии Жозе Мануэлем Баррозу и премьер-министром Украины Арсением Яценюком.

Созданный за годы независимости институт государственной службы на сегодняшний день является средством борьбы политических элит, межпартийного противостояния и удовлетворения интересов бюрократии. Такая политически ангажированная, непрофессиональная, коррупционная система давно изжила себя и требует немедленного реформирования. Это подтверждают также и европейские эксперты программы SIGMA, которые отмечают, что основным проблемным вопросом публичной службы в Украине является вопрос стабильности и профессионализма и политической беспристрастности.

Так, согласно докладу OECD “Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: достижения и вызовы, 2009-2013 годы”, комментариями Программы ОЭСР SIGMA, предоставленными к Закону Украины от 17.11.2011 года № 4050-VI “О государственной службе”, и по предварительным результатам оценки действующего законодательства Украины в сфере государственной службы, которая была осуществлена в рамках проведенного в 2014 году Программой OECD SIGMA сравнительного исследования “Профессионализация государственной службы в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине», к причинам недостатков и проблем кадровой политики в сфере государственной службы и службы в органах местного самоуправления следует отнести:

- *отсутствие четкого разграничения норм частного и публичного права.* Совмещение политических и административных полномочий в пределах одной должности государственной службы или должности в органе местного самоуправления.
- *несовершенство системы назначения на должности, продвижения по службе.* Для этой системы характерно отсутствие прозрачности при поступлении на государственную службу и службу в органах местного самоуправления, четких карьерных перспектив в целом подрывает

авторитет этих служб и приводит к высокому уровню текучести кадров.

- *чрезмерная политизация, как показывает практика кадровой ситуации последних лет.* Это происходит потому, что довольно часто с приходом к власти новой команды политиков отбор кадров на государственную службу осуществляется не по принципу профессионализма и компетентности, а по принадлежности к определенной партии или на основе личной преданности конкретному лицу.
- *несовершенство системы управления персоналом.* Кадровые службы органов государственной власти вместо системной работы по подбору персонала, формулировки требований к их уровню профессиональной компетентности, планирования обучения и карьерного роста государственных служащих в основном выполняют технические функции, связанные с ведением кадровой документации. Недостаточны условия для развития и обеспечения стратегической роли кадровой службы в управлении персоналом на государственной службе, а также аналитическое и информационно-технологическое сопровождение процессов управления персоналом.
- *несовершенство системы оплаты труда государственных служащих.* Средний уровень оплаты их труда остается достаточно низким. Проблемой остается и непрозрачность, обусловленная низкой долей должностного оклада по сравнению с различными доплатами, разрыв в заработной плате руководителей I-II категорий должностей и рядовых государственных служащих. Как следствие, имеет место большой риск протекционизма, пренебрежение интересами общества на пользу интересам руководства, а затем и служебных злоупотреблений и коррупции. ОЭСР в рамках проведенного в 2008 году анализа систем оплаты труда и оценки результатов служебной деятельности в странах-членах ЕС “The State of the Public Service” пришла к выводу, что децентрализованное принятие решений по заработной плате государственных служащих, в том числе на основании результатов их служебной деятельности, может быть оправданным только при условии, что введение собственной схемы оплаты труда с учетом потребностей конкретного административного органа позволяет значительно повысить экономическую эффективность его деятельности.

- *несовершенство системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.* Государственные служащие несут ответственность за предоставление услуг, создают благоприятные условия для жизни граждан. К сожалению, государственным служащим часто не хватает опыта, навыков и необходимых ресурсов для предоставления качественных услуг населению. Существующая система профессионального обучения государственных служащих не обеспечивает непрерывное образование и ориентирована в основном на обучение университетского типа. Ей не хватает динамичности и практической направленности.
- *несовершенство системы общественного и государственного контроля за деятельностью органов государственной власти, критериев и механизмов объективной оценки их работы.*
- *недостаточно эффективные меры, которые осуществляются органами исполнительной власти по предотвращению коррупции в государственном секторе.*

Эти и другие недостатки государственной кадровой политики в сфере государственной службы носят системный характер, а следовательно, нуждаются и в системных решениях.

Стоит отметить, что опыт проведения системных социально-экономических преобразований в большинстве стран мира (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Германия, Финляндия, Венгрия, Польша, Соединенные Штаты Америки, Бразилия и т.д.) начинался именно с укрепления государственной службы. В процессе осуществления реформ были выполнены такие задачи, как обеспечение прозрачности, гибкости, эффективности функционирования системы государственного управления, сокращения количества госаппарата и снижения расходов на его содержание, привлечение качественно новых кадров на государственную службу с большой пользой для государства и общества.

Приоритетные направления реформирования публичной службы в Украине определены в Коалиционном соглашении, подписанном народными депутатами в Верховной Раде Украины VIII созыва, предусматривают:

- принятие новой редакции Закона “О государственной службе”, который должен обеспечить институциональное усиление системы управления государственной службой;

- принятие новой редакции Закона о службе в органах местного самоуправления, построенной на европейских принципах публичной службы;
- проведение функционального анализа органов государственной власти и органов местного самоуправления, сокращение численности государственных служащих, оптимизация расходов на обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- реформирование Кабинета Министров Украины, предусматривающее введение должности Государственного секретаря и внедрение коллегиальности и прозрачности деятельности Кабинета Министров Украины, повышение эффективности работы правительственных комитетов;
- реформирование органов государственной власти, включая введение института государственных секретарей министерств, сокращение политических должностей заместителей министров, оптимизацию численности и структуры органов государственной власти.

На выполнение задач по совершенствованию государственной политики в сфере государственной службы Национальным агентством Украины по вопросам государственной службы совместно с общественными организациями и международными экспертами разработан новый законопроект о государственной службе.

К основным новациям законопроекта следует отнести:

- четкое определение сферы действия закона, отграничения политических должностей от должностей государственной службы;
- внедрение компетентностной модели управления человеческими ресурсами на государственной службе;
- новые подходы к оценке служебной деятельности и профессионального обучения;
- оптимизация системы оплаты труда и устранения межотраслевых и территориальных диспропорций;
- исключение коррупционных механизмов при назначении на должность государственной службы и в течение прохождения службы, исключительно конкурсный отбор на все должности;
- совершенствование системы управления государственной службой: усиление роли Нацдержслужбы, работа Комиссии высшего корпуса

государственной службы, роль руководителей государственной службы - госсекретарей и служб персонала.

С целью однозначной трактовки проект закона дает определение принципов государственной службы, которыми должны руководствоваться государственные служащие при исполнении должностных обязанностей. К принципам отнесены: патриотизм, добродетель, верховенство права, законность, эффективность, ориентированность на граждан, равный доступ к государственной службе, профессионализм, политическая беспристрастность, прозрачность, стабильность, ответственность.

Проектом определен перечень должностей, на которые не распространяется действие закона. Таким образом, законопроект четко определяет сферу действия законодательства о государственной службе по вертикали через функциональное определение государственной службы и ограничения должностей, не являющихся должностями государственной службы, и по горизонтали через определение государственных органов, на которые распространяется его действие.

Одной из новаций проекта является создание новой системы категорий и рангов, которая призвана устранить межведомственное неравенство и обеспечить достаточную мотивацию для совершенствования деятельности служащих. Предлагаемая система классификации должностей в целом соответствует европейской модели - это три категории должностей государственной службы: "А" - высший корпус государственной службы, "Б" - руководители подразделений и "В" - исполнители. Принципы разделения должностей категорий "А", "Б" и "В" определяются уровнем ответственности, объемом выполняемой работы и сложностью задач.

Законопроект вместо точечных подходов обеспечивает кардинальную перестройку института государственной службы, вводя единые для всех органов власти действенные принципы отбора оценки результатов деятельности, планирования карьеры и профессионального развития государственных служащих.

Реализация заложенного в проекте компетентного подхода позволит обеспечить рациональный подбор и расстановку кадров с учетом их профессиональных способностей и личных качеств. Таким образом, закладываются объективные механизмы повышения профессионализма государственной

службы и устранения коррупционных составляющих, что обеспечит прогнозируемость и постоянство государственной службы.

Стоит отметить, что внесение законопроекта о государственной службе в Верховную Раду Украины и его принятие планируется до конца 2014 года, а его поэтапное внедрение запланировано до 2020 года.

Ожидаемыми результатами реформирования института государственной службы станут:

- достижение Украиной 40 позиции в рейтинге глобальной конкурентоспособности по показателю качества государственных институтов;
- обновление кадрового состава государственных служащих (включая правоохранительные органы), судей и работников прокуратуры на 70% к 2020 году;
- снижение уровня текучести кадров на государственной службе на 6,0%;
- повышение уровня профессиональных знаний, умений и навыков государственных служащих в соответствии с требованиями должностей государственной службы.

Одним из самых точных индикаторов результативности и эффективности реформы государственной службы должно стать позитивное восприятие общественностью государственных служащих через формирование новой идеологии деятельности органов государственной власти как особого вида деятельности, направленной на обеспечение реализации прав и свобод граждан, предоставление качественных государственных и общественных услуг.

Выводы: Реформа государственной службы в Украине должна обеспечить приближение законодательства о государственной службе к общепринятым стандартам стран-членов ЕС на основе демократических ценностей и принципов эффективного управления, что позволит в краткосрочной перспективе построить демократическое и правовое государство, а в долгосрочной перспективе – обеспечить полноценное членство в Европейском Союзе.

Список литературы

1. Вопросы управления государственной службой в Украине: Указ Президента Украины от 18.07.2011 № 769/2011 // Официальный вестник Верховной Рады Украины. – 2011. – № 22. – С. 8. – Ст. 926.

2. Концепция реформирования системы повышения квалификации государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов: Распоряжение Кабинета Министров Украины от 28.11.2011 №1198-р // Правительственный курьер. - 2011. - № 246.
3. О государственной службе: Закон Украины от 16.12.1993 // Официальный вестник Верховной Рады Украины. - 1993. - № 52. - С. 490.
4. О государственной службе: Закон Украины от 17.11.2011 № 4050-VI // Официальный вестник Верховной Рады Украины. - 2012. - №№ 26 - С. 1072. - С. 273.
5. О Комплексной программе подготовки государственных служащих: Указ Президента Украины от 09.11.2000 № 1212/2000 [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000>
6. О повышении эффективности системы государственной службы: Указ Президента Украины от 11.02.2000 № 208/2000 [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208/2000>
7. О подписании Соглашения о финансировании (контракт для Украины по развитию государства): Распоряжение Кабинета Министров Украины от 07.05.2014 № 452-р. - Режим доступа: [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452-2014-%D1%80>
8. Об утверждении Национальной рамки квалификаций: Постановление Кабинета Министров от 23.11.2011 № 1341 // Правительственный курьер. - 2012. - № 9.
9. Об утверждении Программы развития государственной службы на 2005-2010 годы: Постановление Кабинета Министров Украины от 08.06.2004 № 746 [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>
10. Соглашение об Ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны от 27.06.2014 [Электронный ресурс]. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344
11. Стратегия государственной кадровой политики на 2012-2020 годы: Указ Президента Украины от 01.02.2012 № 45/2012 // Официальный вестник Президента Украины. - 2012. - № 4. - С. 68. - Ст. 127.
12. Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: достижения и вызовы [Электронный ресурс]. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europe-and-central-asia_9789264204294-ru#page1
13. Civil service professionalization in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine [Электронный ресурс]. URL: <http://www.slideshare.net/SIGMA2013/tag/eni041114cs>
14. Labour Relations (Public Service) ILO Convention, 1978 (No. 151). Convention concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service (Entry into force: 25 Feb 1981).

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются европейские стандарты государственной службы и необходимость их внедрения в Украине. Проанализировано нормативно-правовое и организационное обеспечение государственной службы, акцентируется внимание на первоочередных мероприятиях, которые будут способствовать развитию государственной службы в Украине.

Ключевые слова – государственное управление, реформа государственной службы, государственный служащий, европейские принципы государственного управления, европейские стандарты публичной службы.

ՊԵՏԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴԻԱԿԱՆԱՅՄԱՆ ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐԸ ՈՒԿՐԱՆԱՅՈՒՄ

ՅՈՒԼԻԱ ԼԻԽԱՉ

Հոդվածում քննության են առնվում քաղաքացիական ծառայության եվրոպական ստանդարտները և Ուկրաինայում դրանց ներդրման անհրաժեշտությունը: Վերլուծվում է քաղաքացիական ծառայության կանոնակարգմանը և կազմակերպմանը ցուցաբերված աջակցությունը: Ուշադրություն է հրավիրվում Ուկրաինայում քաղաքացիական ծառայության զարգացման և կատարելագործման առաջնահերթությունների վրա:

Բանալի բաներ – հանրային կառավարում, քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումներ, քաղաքացիական ծառայող, հանրային կառավարման եվրոպական չափանիշներ, քաղաքացիական ծառայության եվրոպական ստանդարտներ:

EU-ORIENTED MODERNIZATION OF UKRAINE CIVIL SERVICE

YULIYA LYKHACH

This article considers the European standards of Civil Service and the necessity of their implementation in Ukraine. The legal and organizational provision of Civil Service in Ukraine is as well considered. The primary issues that would support the development of Civil Service in Ukraine are emphasized.

Key words – Public administration, Civil Service reform, civil servant, European principles of public administration, European standards of Civil Service.