

УДК 322.1

**І. В. Хохлова***кандидат юридичних наук,  
викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Ужгородського національного університету***С. О. Болдіжар***кандидат юридичних наук,  
викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Ужгородського національного університету*

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

З моменту здобуття Україною незалежності інститут державної служби перетворився на самодостатню частину механізму державного управління, яка забезпечує реалізацію функцій держави. Функціонування цього інституту в останні декілька років відбувалося в умовах кризових явищ в економічній, політичній, соціальній сферах, що негативно позначилося на стані та складі сучасного управлінського апарату держави. З цього приводу відзначено, що однією з головних причин кризових суспільних явищ, несприятливого розвитку країни є не тільки криза економіки, а й низька ефективність управлінського апарату, криза публічного управління. І усвідомлення цього істотного недоліку механізму державного управління має важливе значення на рівні вищого керівництва країни. Підтвердженням цього є робота з реалізації Указу Президента України «Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики» від 12 серпня 2010 року № 806 [1]. Дослідження питань форм та напрямів підвищення ефективності діяльності державної служби, поліпшення її якісного складу безпосередньо спрямовані на вирішення вказаних вище керівних настанов у сфері державної кадрової політики.

Сьогодні в Україні формується демократична правова держава. Цей процес передбачає необхідність подальшого розвитку нормативно-правового забезпечення державної служби. Подальше вдосконалення цього різновиду діяльності має бути спрямоване на підвищення рівня керованості найважливіших відносин у сфері державної служби, а тому на створення умов для ефективного виконання державними службовцями своїх трудових функцій.

Практичних аспектів реформування інституту державної служби України потребує сьогодні здійснення додаткових досліджень з урахуванням нових політичних, соціальних та економічних тенденцій, що складаються в нашій державі. Тим більше, що на цей час наша держава переживає новий складний виток державотворення, який характеризується політичною нестабільністю, незавершеністю державницьких реформ, негативними наслідками світової економічної кризи.

А це породжує безліч проблем у сфері функціонування державної служби, таких як відсутність активного використання сучасних засобів системного, морфологічного аналізу, моделювання у прийнятті управлінських рішень; потреба розробки дійової системи критеріїв оцінки ефективності функціонування державного апарату; вдосконалення контролю в системі державної служби; запровадження функціонального інструменту управління – контролінгу, який підтримує процеси прийняття рішень і управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності; оптимізація програмно-цільового інструментарію в системі функціонування державної служби.

Сучасна державна служба знаходиться в стані свого розвитку та подальшого формування, в основі чого лежить продовження процесу реформування механізму державного управління. Поступове збільшення кількості державних службовців повинно з кількісної характеристики перерости в якісну, але це може мати місце при одночасному реформуванні самого інституту державної служби, форм та методів здійснення державного управління та реалізації функцій держави.

Питанню державної служби та її кадрової складової присвячено багато науково-теоретичних та практичних праць. Характеризуючи кількісний та якісний склад державної служби, бачимо, що є можливість отримати дані про реальний стан справ кадрового потенціалу державної служби, а також опрацювати відповідні пропозиції та рекомендації, які спрямовано на створення оновленого, потужного та дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби, аналізуючи статистичну інформацію, яка характеризує кадрові процеси всередині державної служби, її тлумачення та опрацювання відповідних пропозицій щодо напрямів поліпшення кадрового складу цього інституту державного управління.

Зміни чисельності корпусу державних службовців впродовж останніх десяти років дають можливість виявити певні тенденції розвитку ін-

ституту державної служби в цілому. Збільшення обсягу та сфер державного управління, вдосконалення форм та методів його реалізації, скоріш за все, і були тими основними причинами, що обумовили зростання кількості державних службовців в Україні. Зокрема, підкреслено, що після проголошення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли у деяких сферах у 20–30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) були утворені заново. Розвиток держави, механізму державного управління є факторами, які обумовлюють необхідність розвитку інституту державної служби, що нерозривно пов'язано зі зростанням кількості держслужбовців.

Відповідно, можна говорити про те, що зростання кількості державних службовців було об'єктивно обумовленим явищем, в основі якого лежить необхідність задоволення потреби в забезпеченні всіх рівнів державного управління необхідною кількістю кадрів, а саме кадрів, які потрапляють в систему державної служби з різних сфер суспільної, промислової та економічної діяльності. Зростання загальної кількості державних службовців свідчить про те, що система державної служби в Україні на момент становлення та свого розвитку мала відкритий характер стосовно укомплектування штатом відповідних організаційно-структурних одиниць державної служби.

Після аналізу чинних нормативно-правових актів в цій сфері (ст. 38 Конституції України [2], ст. 4 Закону України «Про державну службу» [3], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15 лютого 2002 року [4] тощо) виникає питання про відповідність обраного шляху, пов'язаного з механічним збільшенням кількості державних службовців, тим принципам, що були свого часу покладені в основу реформування цієї інституції. Тому проблема опрацювання та включення в діяльність державних органів новітніх, найбільш ефективних, дієвих та результативних форм та методів державного управління є актуальним завданням на шляху реформування всього інституту державної служби в Україні. Хоча слід звернути увагу на те, що слід обережно підходити до вирішення цього питання, особливо в частині необґрунтованого скорочення державних службовців. З цього приводу звернуто увагу на те, що реформування організаційних структур виконавчої влади є найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні, де характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний, тому слід уникати механічного скорочення чисельності управлінських кадрів, коли це не є природним наслідком удосконалення управління, а тим більше, може погіршити його результати.

Окрім реформування організаційних структур саме виконавчої влади, яка, звісно, реалізує найбільший обсяг управлінської діяльності, вказаний підхід доцільно розповсюдити взагалі на кадровий склад всього апарату державного управління. Це походить від можливості розуміння поняття «державне управління» в широкому та вузькому сенсі. Зокрема, як зазначає В.Б. Авер'янов, широке тлумачення державного управління як сукупності всіх видів діяльності держави (тобто всіх форм реалізації влади держави загалом) є прийнятним на рівні аналізу загально-соціальної системи управління загалом, що пов'язаний з виокремленням її відносно самостійних підсистем, у тому числі й підсистем державного управління в органах законодавчої та судової влади.

В аспекті збільшення числа державних службовців окремим питанням характеристики сучасної державної служби в Україні постає взаємовідношення керівного складу та виконавців в загальній кількості державних службовців. Виявлення його стану буде визначати, як розміщена структура управління, переважають тенденції централізації або децентралізації управлінських функцій, який характер структури тієї моделі державної служби, що функціонує в Україні (централізована або децентралізована). На ефективність управління суттєво впливає норма керованості, тобто чисельність підпорядкованих кожному керівникові осіб, якими він може ефективно управляти.

Суттєвим чинником, що зумовлює необхідність найскорішого реформування державної служби, є неефективність наявної в Україні системи державного управління, яка еклектично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Вказана система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого наявне державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Так, в період панування комуністичної ідеології в Україні не існувало навіть інституту державної служби, а чиновники були механічними виконавцями рішень так званої партійної номенклатури – «керівної і спрямовуючої» радянського суспільства. Отже, в державі сформувалася модель, що склалася не з професійних управлінців – виконавців волі народу, а з чиновників – провідників компартійних ідей. У радянській юридичній літературі поняття державної служби визначалося як «сукупність юридичних норм, що встановлюють правовий стан службовців, умови й порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців». Тобто державна служба розглядалася у вузькому розумінні – лише як юридичний інститут, який регламентує діяльність службовців. Не існувало

окремого закону про державну службу, під законодавче регулювання підпадали лише правові засади державної служби.

В чинному законодавстві України реформуванню державної служби присвячена велика кількість норм. Це і Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента від 22 липня 1998 року № 810/98 [5], і Укази Президента України «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні» [6], «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» [7], «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання державних коштів» [8] тощо. Однак, попри наявність такої суттєвої нормативно-правової бази, впровадження механізмів реформування державної служби на цей час зазнає значних труднощів.

Ця проблема передусім пов'язана з відсутністю чіткого соціального зв'язку між апаратом державної служби та суспільством в цілому або з окремими його елементами. Стаття 3 Закону України «Про державну службу» [9] визначає, що основним принципом державної служби є служіння народу України. Важливим фактором є те, щоб політична система в особі держави мала дійсно народний характер, жила інтересами і потребами народу. В нових історичних умовах докорінним чином змінюється уявлення про силу держави. Вона полягає в дійсно демократичних порядках. Держава є сильною тоді, коли виражає інтереси народу, коли здійснюється координація діяльності державних органів з інститутами державного суспільства. Аналізуючи соціальну сутність державної служби, В.М. Манохін наголошує на тому, що сучасне суспільство поєднує багато різних соціальних структур, як державних, так і насамперед недержавних, і кожна з цих структур посідає своє місце в системі соціальних відносин, виконує відведену їй нею ж або іншою владною структурою роль у вирішенні різнорідних соціальних завдань.

На цей час реформування державної служби вимагає посилення соціальної спрямованості державної служби в частині реалізації цілей, завдань та функцій державно-організованого суспільства, забезпечення поєднання особистих, групових та державних інтересів, розвитку безперервного діалогу держави та громадськості, державна служба має базуватися на науково обґрунтованих засадах, які визначатимуть характер її діяльності, а такими в правовій і демократичній державі є пріоритет людини та громадянина, демократизм, законність, участь громадян в управлінні державою.

Таким чином, все вищезазначене свідчить про те, що, попри наявність в нашій державі суттєвого законодавчого підґрунтя для функціонування інституту державної служби та забезпечення ефективної роботи всіх органів державної влади

відповідно до їх компетенції, зазначений інститут потребує досить серйозного вдосконалення та законодавчого розвитку в частині посилення соціальної спрямованості державної служби щодо реалізації цілей, завдань та функцій державно-організованого суспільства, забезпечення поєднання особистих, групових та державних інтересів, розвитку безперервного діалогу держави та громадськості.

Успіх політичних і соціально-економічних реформ, що відбуваються в Україні, залежить від багатьох чинників, насамперед від ефективної роботи органів державної виконавчої влади всіх рівнів. Одним із таких соціальних явищ, яке потребує наукового вивчення та аналізу, є корупція, яка негативно впливає на встановлений законом порядок функціонування державних структур та їхнього апарату. Вона підриває авторитет держави та її органів, дискредитує їх діяльність. Після проголошення незалежності України проблема корупції набула особливої гостроти. Корупція в сучасних умовах, а саме в державній службі, стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються у норму поведінки.

Керівництво багатьох держав, які прагнуть зробити свої країни заможними і процвітаючими, усвідомило, що з метою покращення ситуації у соціально-економічній сфері, крім здійснення відповідних законодавчих реформ в системі державної служби, необхідно подолати корупцію у сфері державного управління. Тому останнім часом спостерігається поява ініціативи комплексного впровадження реформ щодо зміни характеру і стимулів соціально-економічного зростання разом із заходами підвищення ефективності державної антикорупційної політики.

Особливості корупційних процесів та антикорупційної діяльності в державній службі – це цілий комплекс питань, які потребують свого дослідження. Відповідь на них надасть можливість визначення закономірностей розвитку корупційних процесів, їх тенденцій, недоліків антикорупційного законодавства, основних проблеми, які виникають у його застосуванні, інших причин неефективної антикорупційної діяльності.

Отже, подальший розвиток державної служби України в контексті розбудови її як служби європейської держави є забезпечення в інтересах громадян результативної та ефективної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах, тобто насамперед державна служба повин-

на бути прозорою, гарантувати верховенство права, утвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю виконавчої влади. Установлення і забезпечення дотримання адміністративних стандартів, а також створення відповідної законодавчої бази сприятимуть скороченню ризику політизації, корупції та реалізації кадрової політики на справедливих засадах.

### Література

1. Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики : Указ Президента України від 12 серпня 2010 року № 806 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/806/2010>.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page5>.
4. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова КМУ від 15 лютого 2002 року № 169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
6. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
7. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців : Указ Президента України від 11 червня 2001 року № 419/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/419/2001>.
8. Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищен-

ня ефективності використання державних коштів : Указ Президента України від 11 лютого 2000 року № 207/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/207/2000>.

9. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page5>.

### Анотація

*Хохлова І. В., Болдіжар С. О.* Деякі питання реформування державної служби в Україні. – Стаття.

У науковій статті розглядається актуальне питання сьогодення, що стосується державної служби в Україні. Проводиться порівняльний аналіз чинних нормативно-правових актів, які стосуються державної служби. Запропоновані ґрунтовні висновки щодо тематики, яка розглядається.

*Ключові слова:* державна служба, державне управління, функції держави, апарат держави.

### Аннотация

*Хохлова И. В., Болдизхар С. О.* Некоторые вопросы реформирования государственной службы в Украине. – Статья.

В научной статье рассматривается актуальный вопрос современности, касающийся государственной службы в Украине. Проводится сравнительный анализ действующих нормативно-правовых актов, касающихся государственной службы. Предложены основательные выводы относительно рассматриваемой тематики.

*Ключевые слова:* государственная служба, государственное управление, функции государства, аппарат государства.

### Summary

*Khokhlova I. V., Boldizhar S. O.* Some questions of civil service reform in Ukraine. – Article.

In the scientific article discusses current issues relating to the civil service in Ukraine. The comparative analysis of existing laws and regulations relating to public service. The proposed solid conclusions on the subject in question.

*Key words:* public service, public administration, public functions, apparatus of the state.