



## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

В.М. Олуйко\*

### ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Нові політичні реалії вимагають від кожного державного службовця, розуміння місця і нової ролі державної служби, фактично інструмента реалізації державного управління, співзвучного місії держави, яка полягає у виробленні політики та реалізації способів вирішення тих суспільних проблем, що не можуть бути вирішені за допомогою ринкових механізмів.

У зв'язку з цим сфера державного управління повинна бути чітко окреслена і обмежена виключно тими проблемами, де втручання держави є необхідним із точки зору вироблення державної політики і надання послуг.

Саме надання послуг має стати основою діяльності державних службовців, які складають основу державного апарату. У своїй діяльності державний апарат повинен бути чутливим і оперативним, адаптуватися до потреб суспільства, яке зацікавлене у ефективних та прозорих адміністративних процедурах, доброчесності, об'єктивності та професіоналізмі державних службовців.

Відповідно до ст. 92 Конституції України основи державної служби визначаються виключно законами України<sup>1</sup>. Ці основи було закладено з прийняттям Закону України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ, що набув чинності з 1 січня 1994 року<sup>2</sup>.

Між тим, дотримання пріоритетів у політиці щодо реформ у сфері державної служби дозволило напрацювати певну базу як із точки зору прийнятих політичних рішень, так і з точки зору розвитку інституційної спроможності до їх втілення. Хронологічно після проведення оцінки системи державної служби на відповідність базовим показникам ЄС в 2003 році:

- прийнято Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС (2004 р.);
- посилено статус та інституційну спроможність Головного управління державної служби України, зокрема прийнято рішення про створення територіальних управлінь державної служби (2004 р.);
- прийнято Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки (2004 р.);
- підписано Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України та Світовим банком (2004 р.);

© Олуйко В.М., 2005

\* народний депутат України, голова Наглядової ради Хмельницького університету управління та права, кандидат наук з державного управління, доцент

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>2</sup> Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.



- прийнято Концепцію розвитку законодавства про державну службу та підготовлено проект нового Закону України “Про державну службу” (2005 р.).

По суті за весь цей час Головдержслужба України заклала правове підґрунтя для подальшого реформування системи державної служби України на середньострокову перспективу з урахуванням адаптації цього державно-правового інституту до європейських стандартів, оскільки

- Концепція з адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС представляє політичну рамку реформ,

- Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки виступає в якості плану дій щодо реформ, який, зокрема, передбачає розробку нового законодавства про державну службу, а

- Концепція законодавства України про державну службу і опрацьовані в 2005 році зміни і доповнення до неї фактично є “білою книгою” законодавства про державну службу.

Оскільки державна служба є державно-правовим інститутом, то його регулювання повинно, в першу чергу, здійснюватись шляхом оновлення нормативно-правового поля<sup>3</sup>.

Суспільство очікує від державної служби ефективного і відповідального управління, спрямованого на задоволення його потреб у цілому і кожного громадянина окремо.

Досягнення цієї мети залежить від багатьох факторів, зокрема від наявного стану державного апарату, його достатності для вирішення поточних і стратегічних завдань.

Проаналізуємо кількісні і якісні показники його стану. Державний апарат формується на основі структурної організації органів державної влади та основ розбудови та функціонування системи державної служби.

Державна служба — це, з одного боку, професійна діяльність осіб, спрямована на виконання завдань і функцій держави, а з іншого сукупність відносин, які виникають під час реалізації права громадян України на державну службу, тобто це — державно-правовий інститут.

На сьогоднішній день у державних органах України працює понад 251 тис. державних службовців. Із внесенням змін до Закону України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” молодими вважаються державні службовці віком до 35 років. Таких державних службовців, згідно з статистичними даними, в Україні налічується 114 517 осіб, або 47,4 % від чисельності всіх державних службовців, тобто майже половина. З них у віці до 27 років — 61 785 осіб, що на 6,1 % більше, ніж у попередньому році. Без змін (на рівні 0,9 %) залишилась питома вага працюючих, які досягли граничного віку.

Аналізуючи статистичні дані, можна констатувати збільшення кількості державних службовців, які мають стаж державної служби більше 3 років, до 175 396 осіб, що на 5,2 % більше, ніж у 2003 році. Збільшення кількості осіб, які потенційно мають достатню кваліфікацію та досвід, може позитивно впливати на реалізацію ними завдань державної служби.

Порівняно з попереднім роком без змін залишилось співвідношення чисельності чоловіків (61 978 осіб) та жінок (189 493 особи) серед державних службовців у цілому по Україні і становить 1:3 відповідно. Зростає питома вага жінок серед керівних працівників — державних службовців. У 2004 році частина жінок у складі керівних працівників складає 61,8 %, що на 1,2 % більше, ніж у 2003 році.

Динаміка зміни чисельності державних службовців за останні 10 років показує зростання цього показника на 68,5 %, або майже на 80 тис. осіб. Очевидно, це пов'язано із становленням держави і активною розбудовою державних інституцій<sup>4</sup>.

Така чисельність державних службовців не повинна лякати суспільство і політиків: за співвідношенням чисельності державних службовців до загальної кількості населення України

<sup>3</sup> Государственная служба: зарубежный опыт. Кадры на рубеже веков. — 1998. — № 3.

<sup>4</sup> Поточний архів Головдержслужби України. — Спр. 15. — Арк. 27.



посідає одне з останніх місць у Європі. У нас цей показник становить 0,5 %, в той час коли у Франції — 4,9 %, Великобританії — 3,5 %, Німеччині — 3 %, Словаччині — 2,2 %, Угорщині — 2,7 %, Швеції — 9,4 %. До того ж, темпи приросту кількості державних службовців продовжують зменшуватись починаючи з 2001 року і становлять в 2004 році 4,5 %.

Суто кількісні характеристики не дають, звичайно, уявлення про те, чи здатні державні службовці виконувати свою місію. Між тим, зменшення питомої ваги працівників, що мають повну вищу освіту насторожує. На кінець 2004 року таких державних службовців було лише 69,7 % проти 70,1 % у попередньому році. Збільшення працівників, що не мають вищої освіти за нашими оцінками відбувається в основному за рахунок прийняття на, так звані, “сервісні посади”. Так, серед працюючих державних службовців у силових структурах осіб, що не мають повної вищої освіти — 40,5 % (4 056 осіб), серед державних службовців, працюючих в органах судової влади і прокуратури — 41,1 % (11 223 особи). Між тим, тенденція щодо прийняття на посади державних службовців без належної освіти продовжується, що вимагає перейти до незалежного від керівників державного органів відбору на вакантні посади, формування “гарячого резерву” для подальшого відбору за конкурсом у межах окремого органу<sup>5</sup>.

Необхідно підкреслити, що незважаючи на 11-річний період становлення і розвитку (з урахуванням навіть у цілому виконаної Стратегії розвитку державної служби на 2000-2004 роки, як похідної від Концепції адміністративної реформи), українська державна служба має низку системних проблем, які створюють ризики для подальшого розвитку країни і потребують вирішення у короткостроковій і середньостроковій перспективі.

Серед основних проблем найважливішим є питання стабільності та політичної нейтральності державних службовців. Плинність кадрів на державній службі протягом останніх 10 років залишається стабільно високою і сягає 20 % щорічно. Це небезпечне явище, оскільки воно підриває фундаментальні основи державної служби як системи, що забезпечує збереження інституційної пам’яті державного апарату, наступність і послідовність у проведенні державної політики, “захист” розвитку країни під час різких політичних змін.

Цей “захист” повинен ґрунтуватися на засадах достатнього правового і соціального захисту державного службовця, який повинен його мати для того, щоб об’єктивно і неупереджено виконувати свої функції в рамках закону і не залежати від суб’єктивної волі керівника. Соціальний захист має забезпечити як достатні гарантії для державних службовців від звільнення з незалежних від нього причин, так і достатній фактор стримування для керівника при “радикальних” підходах до вирішення кадрових питань. Наприклад, у країнах Балтії законом передбачено при звільненні державного службовця виплату значних компенсацій у межах фонду заробітної плати. Звичайно, це змушує керівника задуматися, перш ніж прийняти рішення про звільнення.

Наступна проблема. Нова роль професійної державної служби, на відміну від колишньої номенклатури, полягає не лише у забезпеченні виконання готових політичних рішень, а й у їх якісній підготовці. Ця підготовка повинна включати аналіз проблеми, визначення зацікавлених у її вирішенні, розгляд декількох можливих шляхів розв’язання проблеми та оцінки можливих наслідків обрання того чи іншого варіанту. Лише на такому аналізі повинні базуватися політичні рішення — і лише тоді вони досягають результату і адекватно сприймаються суспільством.

Проходження державної служби, включно із вступом та просуванням, не є достатньо прозорим, передбачуваним і таким, що дійсно враховує здібності та професійні заслуги людини, яка претендує на зайняття посади державного службовця.

Відсутність прозорого порядку вступу на державну службу і ясних кар’єрних перспектив, правова незахищеність від суб’єктивізму своїх керівників, неадекватні матеріальні стимули та низький рівень соціального захисту спричиняють непривабливість державної служби та відтік

<sup>5</sup> Поточний архів Головдержслужби України. — Спр. 19. — Арк. 21.



кваліфікованої молоді з державної служби.

Тому ми вважаємо, що потрібна кардинальна зміна основ державної служби, яка має враховувати всі її форми, радикально змінити пріоритети розвитку державної служби в контексті її спрямування на потреби людини та громадянина, створить умови для наближення стандартів державної служби України до тих, що застосовуються у країнах-членах ЄС. Напрями цієї роботи в цілому визначені Концепцією адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу<sup>6</sup>.

Один із головних пріоритетів цієї роботи є розроблення нового законодавства про державну службу, а в цілому ми виділяємо 5 основних завдань для вирішення накопичених проблем.

*По-перше.* Після опрацювання Концептуальних основ нового законодавства і їх сприйняттям всіма групами інтересів зрозуміло, що закон 1993 року застарів і створює перешкоди для подальшого розвитку державної служби. Ті проблеми і невідповідності європейській практиці, які містяться у ньому, можуть бути усунені за допомогою прийняття нового закону про державну службу.

Тому заходом державної ваги і першочерговим завданням для реформування системи державної служби є розроблення і прийняття нового Закону України “Про державну службу” на засадах:

- встановлення публічно-правових відносин між державним службовцем і державою;
- розмежування політичних і адміністративних посад, утворення вищого корпусу державної служби та визначення його правового статусу;
- чітке визначення сфери регулювання законодавства про державну службу та критеріїв згідно з якими посада може бути визначена як посада державного службовця;
- закладення основ нової класифікації посад державних службовців залежно від змісту роботи, співвідношення між відповідними категоріями різних видів державної служби (загальної і спеціалізованої) та створення умов для мобільності державних службовців між різними видами державної служби;
- запровадження в системі державної служби управління персоналом, що базується на принципах закону, компетентності та заслуг;
- законодавче закріплення основ системи оплати праці державних службовців, зокрема шляхом збільшення частки посадового окладу в структурі заробітної плати;
- покладення контролю за формуванням державного замовлення на професійну підготовку державних службовців та здійснення координації у цій сфері на центральний орган виконавчої влади з питань державної служби;
- врегулювання питання дисциплінарної відповідальності державних службовців.

*По-друге.* Для успішного запровадження змін — не лише в системі державної служби, а й ширших, пов’язаних із проведенням соціально-економічних реформ — потрібно забезпечити ефективне лідерство шляхом формування і розвитку вищого корпусу державної служби.

*По-третє.* Оплата праці державних службовців. Ця проблема має дві складові. По-перше, треба зробити систему оплати праці більш прозорою і стимулюючою для молоді, а по-друге, треба підвищити загальний рівень оплати праці державних службовців та зробити її конкурентоспроможною на ринку праці.

*По-четверте.* Для забезпечення єдності державної служби як наскрізного інструменту державного управління необхідно запровадити спільні для всієї державної служби стандарти та механізми управління персоналом

*І, нарешті, по-п’яте.* Якісно інший підхід до професійного навчання державних службовців. Із інерційного механізму набуття академічної освіти воно має перетворитися на гнучкий і мобільний інструмент “оснащення” державних службовців сучасними вміннями і навичками, необхідними в конкретний момент для вирішення конкретних завдань.

<sup>6</sup> Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004 // Урядовий кур’єр. — 2004. — 17 березня.



Проблемі розмежування політичних та адміністративних функцій та посад у системі органів виконавчої влади ми надаємо належну увагу, оскільки її невирішеність буде загрожувати успішності подальших кроків реформування. Потрібно чітко знати: з ким ми маємо працювати, кого і яким чином професіоналізувати і що вправі вимагати від людини, яка займає адміністративну посади не залежно від її рівня.

Між тим, практика доводить, що відсутність вищої адміністративної посади в органі влади спричиняє те, що під час зміни персонального складу на політичному рівні апарат кожного разу попадає під перегляд, тоді як саме він у цей період покликаний забезпечити управління самим процесом змін на технічному рівні. Саме апарат на чолі з вищими державними службовцями повинен забезпечити підтримку новим політикам, надати їм у максимально короткий термін всю необхідну інформацію для якнайшвидшого початку повноцінної роботи<sup>7</sup>.

Розмежування політичних і адміністративних посад досягається за рахунок відокремлення відповідальностей:

- політики несуть відповідальність за визначення пріоритетів та напрямів державної політики, за прийняття політичних рішень, а також за те, щоб під час їх прийняття були максимально враховані суспільні потреби;
- державні службовці відповідають за розроблення державної політики відповідно до визначених пріоритетів, підготовку та обґрунтування політичних рішень, а також їх реалізацію.

Система оплати праці державних службовців в Україні відзначається недостатньою прозорістю для суспільства, недостатньою справедливістю та передбачуваністю для державних службовців. Останній факт ставить під сумнів об'єктивність і неупередженість дій державних службовців, що є основним принципом професійної державної служби, та підвищує ризик корупції.

Найболючіша проблема — територіальні та міжвідомчі розбіжності у рівні оплати праці державних службовців та низька частка посадового окладу у структурі заробітної плати (не перевищує 30 %). Надбавки і премії у структурі заробітної плати державного службовця мають бути, але повинні складати невелику її частину і нараховуватися не автоматично, а в залежності від результатів роботи державних службовців.

Наприклад, відсутні об'єктивні критерії для встановлення надбавок “за високі досягнення у праці” або “за виконання особливо важливої роботи” чи за “особливі умови проходження державної служби і напруженість у роботі”, оскільки ці надбавки не пов'язані з результатами оцінювання роботи державних службовців.

Зараз середня заробітна плата в місцевих державних адміністраціях — 629 (597,6 грн. у 2003 році). Її відмінність від заробітної плати порівняно з центром залишається, незважаючи на прийняті Урядом постанови про збільшення окладу спочатку на 28, а згодом вже в поточному році на 103 відсотка, значною і відчутною для особи, яка пропонує себе державній службі. Так, середній рівень заробітної плати в державних комітетах становить 1134 (891,1 грн. у 2003 році), у міністерствах і центральних органах виконавчої влади зі спеціальним статусом відповідно 1197,4 (933,6) та 1279,5 (1070,9) грн., в Секретаріаті Кабінету Міністрів України та Президента 1560-1700 грн.

В окремих державних органах, таких, зокрема, як центральний апарат Національного банку України середня заробітна плата держслужбовців становить 3095 грн. В той самий час в районних державних адміністраціях середній рівень заробітної плати складає лише 582,5 грн.

Необхідно реформувати систему оплати праці державних службовців із метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих фахівців, посилення мотивації їх роботи, зокрема шляхом забезпечення конкурентоспроможності заробітної плати державних службовців на ринку праці на основі принципу рівної оплати за рівну працю.

<sup>7</sup> Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Міністрів України від 08.06.2004 р. № 746 // ОВУ. — 2004. — № 23. — Ст. 1554.



Першочерговими завданнями щодо реформування системи оплати праці державних службовців вважаємо доцільним:

- скасувати доплати, надбавки та премії, за винятком надбавки за вислугу років, включивши їх до складу посадового окладу, частка якого повинна зрости як мінімум до 80 % заробітної плати. Встановити одноразову премію, що виплачується раз на рік залежно від результатів щорічного оцінювання державних службовців.

- розробити нову прозору схему посадових окладів на основі системи класифікації посад, яка буде враховувати зміст та складність роботи на даній посаді. При цьому сьогоднішню надбавку за ранг включити до посадового окладу, який збільшуватиметься з присвоєнням кожного наступного рангу.

У разі реалізації запропонованого у попередніх пунктах заборонити використання фонду економії заробітної плати для виплати премій.

Провести ревізію вакансій, кількість яких залишається незмінною з року в рік, привести граничну чисельність у відповідність з фактично достатньою чисельністю державних службовців, використавши фонд економії заробітної плати для підвищення посадових окладів.

Визначити запропоновані основи системи оплати праці державних службовців у новому Законі України “Про державну службу”.

Із проблемою прозорості і достатньої оплати праці пов’язана проблема корупції та хабарництва серед посадових осіб всіх рівнів в органах державної влади та місцевого самоврядування в Україні, вирішення якої потребує кардинальних змін, зокрема, шляхом посилення законодавчої бази у сфері з боротьби з корупцією.

Протягом 4 місяців 2005 року до суду направлено 2183 протоколи про порушення вимог Закону України “Про боротьбу з корупцією”, що на 19 % перевищує кількість складених протоколів за аналогічний період 2004 року.

Всього притягнуто до адміністративної відповідальності 1221 особа (у 2004 році за 4 місяці — 1122) із них державних службовців — 722 або 59,2 % (у 2004 році за 4 місяці 573 або 51,1 %), посадових осіб місцевого самоврядування — 424 або 34,7 % (у 2004 році за 4 місяці — 387 або 34,5 %). Більшість серед державних службовців притягнутих до відповідальності складають державні службовці, які займають посади 5-7 категорій — 609, або 84,3 відсотки від кількості всіх держслужбовців.

Стосовно 59 осіб притягнутих до адміністративної відповідальності судами державних службовців прийнято рішення про звільнення (у 2004 році за 4 місяці — 85 осіб). Порушено 4 кримінальні справи.

Щоб бути порядним і добросовісним державним службовцем недостатньо просто не красти. Треба мати повагу до людини, розглядаючи її як клієнта, якого державний службовець обслуговує. Треба мати повагу до держави, оскільки саме від державного службовця значною мірою залежить її авторитет, стабільність. І, звичайно, порядність — це здатність державного службовця дотримуватись духу і букви закону завжди і всюди.

Разом із прийняттям нового Закону України “Про державну службу” потребують невідкладного розгляду та підтримки проекти законів України “Про засади запобігання та протидії корупції”, “Про державний (фінансовий) контроль за декларуванням доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави та їх витратами”. Прийняття цих законів разом із вже внесеним на розгляд Кабінету Міністрів Кодексом добросовісності державних службовців, сприятиме реалізації ефективної і скоординованої політики розвитку добросовісної державної служби<sup>8</sup>.

Слід уточнити пріоритети і зробити низку практичних кроків. Особливої уваги потребуватиме

<sup>8</sup> Проект Закону України “Про державну службу” — Матеріали Колегії Голодержслужби України. — 2005.



впровадження нового закону “Про державну службу”. Враховуючи складність проблем, пов’язаних зі змінами у правовому регулюванні, особливу увагу слід звернути, *по-перше*, на перехідні положення закону для того, щоб не розбалансувати систему і не погіршити сьогодишнього становища державних службовців, а *по-друге*, розробити конкретний план впровадження нового закону — з термінами, відповідальними виконавцями та що найважливіше — достатніми фінансовими ресурсами. Слід розуміти, що це — “дорогий” закон, але держава повинна зробити цю інвестицію. Це як капітальний ремонт двигуна в автомобілі — дорого, але життєво необхідно.

Важливим для створення інституційної спроможності до впровадження нового законодавства є посилення кадрових служб органів державної влади через визначення у їх типовому положенні повноважень щодо суті роботи з персоналом (зокрема планування кар’єри), а також через інтенсивне навчання працюючих у цих службах практики такої роботи в країнах ЄС, успішних підприємствах і компаніях.

Можливість запровадження інституту вищого корпусу державних службовців розглядається на найвищому політичному рівні при роботі над проектами законів “Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади” та “Про державну службу”. Сьогодні очевидно, що для виконання обов’язків міністра за його відсутності для представлення позиції міністра у парламенті, для здійснення політичного керівництва від імені міністра в окремих секторах державного управління (там, де мандат міністерства охоплює надто широку сферу) міністру потрібні політичні заступники, які будуть виконувати всі ці функції.

Треба розуміти, що нормативно-правове запровадження вищих адміністративних посад не вирішить окреслених проблем без “озброєння” осіб, які ці посади обійматимуть, сучасними управлінськими інструментами. Для цього одним із можливих рішень може бути започаткування проекту щодо створення Школи вищого корпусу державної служби. Тут маємо хороші приклади французького і польського досвіду і домовленості щодо співпраці з відповідними інституціями цих країн.

Професіоналізм для державної служби — категорія багатогранна. Це і вимоги до посади, і рівень необхідної і достатньої компетентності службовця. Оскільки ці рівні не однакові, не може бути однаковим у всіх і професіоналізм. Різні службовці мають різний досвід, у кожного свій життєвий шлях. Завдання системи державної служби — створити такий сплав знань і досвіду, забезпечити управління персоналом з урахуванням балансу віку і статі серед всіх категорій посад державних службовців.

У швидкоплинному сучасному світі складно довгий час залишатися успішним професіоналом без постійного самовдосконалення. Тому завданням наших освітніх інституцій є реалізація таких форм і методів професійного навчання державних службовців, які створили б умови для підготовки резерву на конкретні посади і тоді, коли це реально необхідно.

Державна служба — це основний інструмент держави і складова системи державного управління, за допомогою якого виконує взяті на себе перед суспільством зобов’язання. Від якості роботи державних службовців залежить авторитет держави, рівень задоволення потреб громадян, сталий розвиток країни та її конкурентноздатність на міжнародній арені.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права (протокол № 1 від 16 вересня 2005 року)*

