

Вакарь Д.А.

УДК 35.073.51(477)

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ НА СОВРЕМЕННОМ
ЭТАПЕ: СТРАТЕГИЯ И ПРИОРИТЕТЫ

Анотація. У статті проаналізовано основні причини та принципи реформування державної служби в Україні, розкриваються шляхи вироблення ефективної концепції та визначення основних пріоритетів у розвитку державного управління. Сучасна практика суспільного розвитку висунула на передній план проблеми становлення та розвитку державної служби. Таким чином, можна сказати, що державна служба як культурний інститут - це такий рівень розвитку системи державної служби, в якому компетентність, професіоналізм, моральні принципи державних службовців мають впливати на цей рівень, створювати умови для її ефективного впливу на реальне життя громадян.

Ключові слова: державна служба, апарат управління, реформа.

Аннотация. В статье проанализированы основные причины и принципы реформирования государственной службы в Украине, раскрываются пути выработки эффективной концепции и определения основных приоритетов в развитии государственного управления. Современная практика общественного развития выдвинула на передний план проблемы становления и развития государственной службы. Таким образом, можно сказать, что государственная служба как культурный институт - это такой уровень развития системы государственной службы, в котором компетентность, профессионализм, моральные принципы государственных служащих должны воплощать этот уровень, создавать условия для ее эффективного влияния на реальную жизнь граждан.

Ключевые слова: государственная служба, апарат управления, реформа.

Summary. In the article analyzes the main causes and principles of public service reform in Ukraine, the ways of making effective concepts and definitions of the main priorities in the development of public administration. The modern practice of social development has highlighted the problems of formation and development of the public service. Formation of the new Ukrainian state is accompanied by the increasing importance of public service. The functioning of a modern state apparatus is impossible to imagine without rationally designed, well-established and mandatory formal rules, without strict management mechanism professionalization. Tool and at the same time the result of a professionalization, in particular, have become civil servants, whose activities are based on the principles of professional competence, hierarchy and specialization of functions. In this context, of course, raises the question of the relationship between professionalism and ethics. In view of situation in the country, the novelty and difficulty of current and strategic objectives, their changes should be regarded as the primary and priority issues of staffing Civil Service of Ukraine, the management of its staff. Thus, it can be said that the public service as a cultural institution - is the level of development of the civil service system, in which the competence, professionalism, moral principles of civil servants must embody this level, to create conditions for its effective impact on the real lives of citizens.

Keywords: public service, the device management, reform.

Объектом исследования выступает государственная служба в Украине.

Предметом является реформа государственной службы в Украине на современном этапе.

Целью статьи является определение приоритетов реформирования государственной службы, а также вытекающих из них стратегии реформирования.

Для достижения обозначенной цели необходимо решить следующие задачи:

- определение проблемного поля развития государственной службы как социального института, его «болевых точек»;
- оценка механизма правового регулирования государственной службы в Украине;
- представление направлений возможного решения проблем реформирования государственной службы, а именно, освещение основных моментов проведения административной реформы и пути совершенствования деятельности органов исполнительной власти.

Постановка проблемы. Главным элементом государственного развития Украины является создание и функционирование эффективной системы государственного управления. Реформе государственной службе уделяется в настоящее время особое внимание. Это обусловлено, прежде всего, теми явлениями и процессами, которые произошли и происходят в нашем обществе и государстве. Основными задачами, которые стоят сегодня перед украинской властью – создание условий для эффективного функционирования исполнительной власти и местного самоуправления, обеспечение прав и свобод граждан, предоставление качественных государственных и гражданских услуг. Этим и определяется актуальность данного исследования.

Успешность осуществления поставленных задач государственного развития Украины в значительной мере зависит от степени совершенства образовательной и научной системы подготовки и переподготовки управленческих кадров всех уровней, разработки и внедрения научного и информационного обеспечения системы государственного управления, формирования разнообразных механизмов научного и информационного мониторинга ее функционирования. Для эффективного осуществления своих функций, государственная служба должна превратиться в институт, посредством которого реализуется демократическая сущность государства, поддерживается благополучие общества, а государственный аппарат служит потребностям общественного развития.

Степень научной разработки проблемы. Среди современных ученых особо следует отметить работы в данной области Д. Н. Бахраха, В. М. Манохина, Ю. Н. Старилова и ряда других. Среди украинских исследователей следует выделить работы Гальчинского А.С., Валиевского А.Л., Кушнир М.А. В них

государственная служба рассматривается с точки зрения правового регулирования, повышения управленческой культуры госслужащих. Однако, следует констатировать отсутствие фундаментальных монографических исследований посвященных государственной службе. Малоизученной остаётся на сегодняшний день проблема социального статуса госслужащих, недостаточно внимания уделено изучению мотивации, механизму компетентности управленческих решений на государственном уровне.

На данный момент в Украине укрепляется единая по своим организационным, нормативно-правовыми, кадровыми и информационными принципами государственная служба. Государственную службу следует рассматривать как систему общественных связей и отношений, а не как сумму служащих и учреждений.

На сегодняшний день в мировой практике существует несколько подходов к государственной службе. В Англии и США концепция государственной службы построена на подчиненности ее в структуре государства. Задача государственной службы здесь состоит в проведении в жизнь государственной политики и осуществлении экспертизы, характерно ограничение полномочий, государственная служба не может выходить за пределы того, что установлено законом. В других странах (Франция, Япония) реализуется иная концепция государственной службы, основанной на идее государственной службы как лидера общества. В рамках данного подхода государственная служба рассматривается как профессия, предполагающая повышенный социальный статус и некоторые привилегии государственных служащих. Государственная служба сама может разрабатывать и проводить, а также направлять развитие общества [1, с. 32].

Термин "государственная служба" впервые были легализованы действующим Законом Украины "О государственной службе" 1993 года. Государственная служба в Украине - это профессиональная деятельность лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппарате по практическому выполнению задач и функций государства и получающих заработную плату за счет государственных средств. Эти лица являются государственными служащими и имеют соответствующие служебные полномочия[2].

Сформулированное в упомянутом Законе определение государственной службы, как показала практика, не исключает его неоднозначного толкования. Во многом это объясняется тем, что для его определения использованы следующие достаточно сложные понятия, как «профессиональная деятельность», «должности в государственных органах и их аппарате», «выполнение задач и функций государства».

Государственная служба - деятельность профессиональных государственных служащих, проходящих службу в государственных органах или их аппаратах, по практическому осуществлению задач и функций указанных органов в сфере государственного управления и регулирования [3, с. 399].

Конституция Украины, законы и другие нормативно-правовые акты дают основания отнести государственную службу Украины к традиционной бюрократической системе, поскольку она базируется на законодательстве, во многом схожа с европейской государственной службой. [4, с. 297].

Концептуально основными целями и задачами государственной службы являются: охрана конституционного строя, создание условий для развития открытого общества, защита прав человека и гражданина; обеспечение эффективной деятельности государственных органов в соответствии с их полномочиями и компетенцией путем предоставления профессиональных управленческих услуг политическому руководству этих органов и общественности[5].

Для успешной реализации определенных целей и задач государственная служба должна строиться на определенных базовых принципах. Правовое установление принципов государственной службы обуславливает функционирование государственных органов, деятельность государственных служащих (персонала), устойчивость государственно-правового регулирования отношений государственной службы, а также обоснование тенденций развития законодательства о государственной службе. Принципы государственной службы обусловлены существованием принципов функционирования государства, государственных органов и государственного управления, которое осуществляется в большей мере такими субъектами права как государственные служащие, и отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой государственной службы, но и системы государственных органов, определяют содержание сложных взаимоотношений внутри данной системы. Таким образом, принципы государственной службы можно определить как основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации функций государства, полномочий государственных служащих, действующих в системе государственной власти и, в частности, государственной службы. Принципы государственной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, отражая объективные связи, возникающие в системе отношений государственной службы. Следовательно, формулировка и установление законодательно принципов государственной службы зависит от избранной модели государственной службы, от адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования. С другой стороны данные принципы являют собой активное, динамическое начало, ибо обуславливают устанавливаемую законодателем нормативно-правовую модель государственной службы[2].

Наиболее проблемными вопросами государственной службы являются: высокая текучесть кадров, нестабильность, низкий уровень заработной платы, незащищенность государственной службы от политического влияния, принятие на государственную службу и продвижение по ней, происходит недостаточно прозрачно справедливо и политически нейтрально, система классификации должностей не предусматривает разграничение административных и политических должностей, профессиональное обучение не получает надлежащей постоянной и последовательной поддержки, как ключевой инструмент

**РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ:
СТРАТЕГИЯ И ПРИОРИТЕТЫ**

развития государственной службы, несовершенное антикоррупционное законодательство и нескоординированные меры по предотвращению и борьбе с коррупцией[7].

Все это усиливает неприглядность государственной службы, в частности для молодежи и негативно влияет на качество предоставления административных услуг.

Решение проблем кадровой политики в государстве связано с определением круга государственных органов и должностных лиц, которые вправе регулировать основные правоотношения, возникающие в сфере государственной службы. Кроме Верховной Рады Украины, к ним следует отнести Президента Украины и Кабинет Министров Украины. При этом Верховная Рада устанавливает основы государственной политики, цели, задачи и принципы функционирования государственной службы во всех сферах государственной деятельности.

Государственная служба имеет большое значение, поскольку связана со структурно-функциональными элементами государственного аппарата - соблюдением организационных и процессуальных основ деятельности государственного аппарата, установлением иерархии должностей, оценка их работы, ответственностью и стимулированием деятельности. [4, с. 301].

Как известно, в ходе системных преобразований Украина столкнулась с проблемами организации исполнительной власти нового типа. Существующая структура правительства Украины является одной из преград на пути к экономическому росту. Министерства не смогли выработать и реализовать эффективную политику, чтобы уменьшить масштабы теневой экономики, предотвратить ухудшение стандартов в сфере здравоохранения и образования, противодействовать увеличению неравенства в развитии регионов и обнищанию значительной части населения. Государственная служба является неэффективной, поскольку она еще не полностью трансформирована в институт, который обеспечивает реализацию государственной политики.

Новая система государственного управления в Украине должна быть создана путем проведения административной реформы. Существующая в Украине система государственного управления остается в целом неэффективной, она сочетает как институты, доставшиеся в наследство от советской эпохи, так и новые институты, сформировавшиеся в период независимости Украины. Эта система является внутренне противоречивой, незавершенной, громоздкой и оторванной от людей, в результате чего существующее государственное управление стало тормозом в проведении социально-экономических и политических реформ.

Поэтому содержание административной реформы заключается, с одной стороны, в комплексной перестройке существующей в Украине системы государственного управления всеми сферами общественной жизни. С другой - в развитии некоторых институтов государственного управления, которых Украина еще не создала как суверенное государство.

Целью административной реформы является создание такой системы государственного управления, которая обеспечит становление Украины как высоко развитого, правового европейского государства с высоким уровнем жизни, социальной стабильности, культуры и демократии, позволит ей стать влиятельным политическим игроком в мире и Европе. «Ее целью является также формирование системы государственного управления, которая станет близкой к нуждам и запросам людей, а главным приоритетом ее деятельности будет служение народу, национальным интересам»[8].

Эта система государственного управления будет подконтрольной народу, прозрачной, построенной на научных принципах и эффективной. Расходы на содержание управленческого персонала должны быть адекватными финансово-экономическому состоянию государства.

В результате осуществления административной реформы в Украине в соответствии с Концепцией предусматривается постепенное формирование рационального механизма государственного управления, позволит значительно укрепить и повысить эффективность реализации исполнительной власти, углубить ее взаимодействие с местным самоуправлением [9, с. 23].

Главная проблема для государственной службы - стабильность, а ее интегрированный показатель - текучесть кадров.

Проблема стабильности аппарата, преемственности и сохранения институциональной памяти является едва ли не самой актуальной для государственного управления. Текучесть кадров крайне негативно влияет на качество предоставления административных услуг [10].

В стране отсутствует политическая группа, которая сегодня смогла бы в жесткой и понятной форме не только артикулировать базовые цели и ценности для всего общества, но и обладала ресурсом для их последовательной реализации в условиях политического противостояния и массовой экономической и управленческой безграмотности. Даже при наличии конкретных целей и задач, разработка и реализация проекта новой системы государственного управления составляет от 5 - 10 лет. В нашей стране чуть ли не ежегодно меняется правительство, а значит не отлажена система преемственности задач. Любые проекты, длительность реализации которых превышают год, можно отнести к проектам с очень высоким коэффициентом риска не быть реализованными. Это означает, что для успешного воплощения проекта в жизнь, реализация проекта должна составлять не более года, а иначе проект не реализуется или затраты превысят допустимые.

А. Гальчинский считает, что основной причиной неудач реформы является отсутствие системности в ее внедрении. «Несостоятельность власти сформировать конструктивную стратегию преобразований обуславливает ее бесперспективность. Речь идет о системности решений, которые наконец-то дали бы нам сформировать реальные предпосылки утверждения инвестиционно-инновационной модели экономики,

осуществить ее глубокую структурную перестройку, ощутимо укрепить внутренний рынок, осовременить ресурсные факторы развития и преодолеть на этой основе низкую конкурентоспособность экономики», – отмечает А.Гальчинский [11].

Другая проблема – обучение и повышение квалификации. 13 мая 2013 года на заседании Правительства принято постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Государственной целевой программы развития государственной службы на период до 2016 года». Ее цель – обеспечение совершенствования организационных основ государственной службы, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы [12].

Государственную целевую программу предполагается реализовать в два этапа.

Первый этап (2013 - 2014 годы) совпадает со временем подготовки и внедрения новой редакции Закона Украины от 17 ноября 2011 г. № 4050 «О государственной службе». Цель этого этапа – последовательное создание системы управления человеческими ресурсами по компетентному подходу, обеспечение прозрачных механизмов поступления на государственную службу и ее прохождения, открытости в работе органов исполнительной власти [13].

Второй этап (2015 - 2016 годы) определяется как стандартизация и информационно-технологическое сопровождение кадровых процессов на основе профилей профессиональной компетентности должностей государственной службы, формирование институциональной состоятельности служб персонала государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым относительно стратегического планирования управления человеческими ресурсами, разработка индивидуальных планов развития государственных служащих и сопровождение их продвижения по службе [10].

На международном управленческом форуме «Управление сегодня и завтра» были определены приоритетные направления дальнейшего развития государственной службы в Украине в контексте административной реформы и «Европейского выбора».

Выводы.

На основании проделанной работы по анализу государственной службы в Украине, можно сделать следующие выводы:

1. В итоге можно утверждать, что инновации в сфере государственной службы предусматривают последовательное осуществление систематизированных комплексов практических мероприятий (правовых, организационных, информационных, материально-технических, финансовых и других), направленных на обеспечение единства всех элементов системы государственной службы, на четкую взаимосвязь всех ее институциональных положений с деятельностью корпуса государственных служащих.

2. Становление и функционирование эффективного управления государственной службой невозможно без внедрения образовательных инноваций с целью совершенствования функциональной и организационно-методической вертикали управления.

3. Сегодня, в условиях реализации конституционных основ демократического, правового, социального государства и формирования гражданского общества, возникает вопрос совершенствования кадрового обеспечения государственного аппарата высококвалифицированными и компетентными специалистами, способными эффективно работать в органах государственной власти и местного самоуправления.

4. Успех социально-экономических и политических преобразований в Украине определяющей степени зависит от эффективной деятельности органов государственной власти всех уровней. В свою очередь, обеспечение эффективности государственного управления неразрывно связано с решением проблемы компетентности и профессионализма государственных служащих. Поэтому организация эффективной системы повышения квалификации государственных служащих центральных и местных органов исполнительной власти, других государственных органов, рассматривается как одна из первоочередных задач, без решения которой невозможно поднять эффективность государственного управления, а следовательно, сделать реальным достижение Украиной высоких стандартов демократического развития, превращение ее в страну с развитой экономикой и социальной сферой.

5. Интегрируясь в европейское и мировое образовательное пространство, Украина стремится учитывать лучшие наработки данной отрасли других стран. Безусловно, это не предусматривает слепого копирования зарубежного опыта.

Источники и литература:

1. Аверьянов В. Б. Дубенко С. Закон о государственной службе : научно-практический анализ // Юридический вестник. – 1994. – № 4. – С. 32
2. Закон Украины «О государственной службе» от 16.12.93 года .
3. Политологический энциклопедический словарь / Под ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкина. – Киев : Генеза, 1997. – 395 с.
4. Аверьянов В. Б. Государственное управление : проблемы административно-правовой теории и практики. К., 2003.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні. // Офіційний вісник України. – 1999. – №21. – С.51.
6. Старилов Ю. Н. Служебное право. – М., 1996. – С.202.
7. Реформирование государственной службы - что нового?// Попадинец В. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://uzhgorod.in/novosti/2012/yanvar/reformirovanie_gosudarstvennoj_sluzhby_chno_novogo
8. Указ Президента Украины от 22 июля 1998 № 810/98 «О мерах по внедрению Концепции административной реформы в Украине».
9. Дахова И. Понятие исполнительной власти и ее место в государственном механизме Украины (конституционный аспект) // Право Украины. 2002. № 12. С. 23.

**РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ:
СТРАТЕГИЯ И ПРИОРИТЕТЫ**

10. Стратегия государственной кадровой политики – определение последовательности действий по развитию человеческого потенциала – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nads.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/34725.htm>
11. Гальчинський А. Неспроможність влади сформувати конструктивну стратегію перетворень з умовлює її безперспективність / А. Гальчинський // Дзеркалотижня. Україна. – 2011. – 9 верес. – № 32. – Режим доступу : <http://dt.ua/articles/87587>
12. Государственная целевая программа развития государственной службы на период до 2016 года – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246323194
13. Закон Украины «О государственной службе» от 17 ноября 2011 года № 4050-VI
14. Международный управленческий форум "Управление сегодня и завтра". – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://nads.gov.ua/control/ru/publish/article;jsessionid=EDBF3372819FF7D30C5B50D84D915E8A?art_id=144856&cat_id=38318

В'юшин А.А.

УДК 35.087.43(477)

ПЕНСІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ПРОВЕДЕННЯ ДРУГОГО РІВНЯ

***Анотація.** У статті проаналізовано основні демографічні та економічні причини можливого майбутнього запровадження другого рівня пенсійної реформи в Україні в контексті соціального реформування держави.*

Розглядаються основні тенденції, пов'язані з її введенням, позитивні та негативні економічні та соціальні наслідки її дії для уряду та населення, аргументована необхідність цього процесу для подальшого розвитку держави. Описується міжнародний досвід прийняття і дії накопичувальної системи страхування, виділені основні ризики та перспективи пов'язані з її функціонуванням.

***Ключові слова:** пенсійна система України, пенсійна реформа, рівні пенсійної реформи, накопичувальна система пенсійного страхування, пенсійний стаж.*

***Аннотация.** В статье проанализированы основные демографические и экономические причины возможного будущего введения второго уровня пенсионной реформы в Украине в контексте социального реформирования государства.*

Рассматриваются основные тенденции, связанные с её введением, позитивные и негативные экономические и социальные последствия её действия для правительства и населения, аргументирована необходимость этого процесса для дальнейшего развития государства. Описывается международный опыт принятия и действия накопительной системы страхования, выделены основные риски и перспективы, связанные с её функционированием.

***Ключевые слова:** пенсионная система Украины, пенсионная реформа, уровни пенсионной реформы, накопительная система пенсионного страхования, пенсионный стаж.*

***Summary.** Pension reform is one of the main directions in the development of the social system of Ukraine, that will have a significant impact on the economic and social processes in country. With the introduction of the accumulative pension insurance system will end the transition from the current solidarity pension system to a three-tier pension system and change the future of the diversification of sources of income of pensioners in Ukraine.*

In the article has been analyzed prospective second level of the pension reform in Ukraine in the demographic, economic and social aspects. Considered the basic demographic and economic reasons for the possible future introduction of the second level pension reform in Ukraine in the context of social reform of the state. Identify the major factors of future occurrence and operation funded pension system and prove the necessity for the introduction of this system in Ukraine.

Considered the main trends associated with its introduction, the positive and negative economic and social consequences of its activities for the government and the public, argued the necessity of this process for the further development of the state. Describes the international experience of administration and operation of the funded pension insurance system, identifies the main positive and negative aspects of its of action in the states identified the most useful elements of action for Ukraine.

***Key words:** ukraine's pension system, pension reform, the level of pension reform, system of pension insurance, pension experience.*

Актуальність. Проведення пенсійної реформи є одним з пріоритетних напрямків розвитку соціальної системи України у цілому. З введенням накопичувальної системи пенсійного страхування завершиться процес переходу від нинішньої солідарної до тривірневої пенсійної системи та диверсифікація джерел отримання доходів у старості, що має надати потужний поштовх вітчизняній економіці та зміни ментальності майбутніх поколінь.

Ступінь наукової розробки проблеми. Серед зарубіжних дослідників проблематика регіону в цілому і щодо окремих держав представлена в роботах Д. Адамс, Р. Саймондс, Г. МакТаггарт, А. Заїді та ін. Серед українських вчених виділяємо О. Коваль, Я. Жаліла, Г. Назарова, В. Ульянов, Н. Горюк та ін.

Об'єктом дослідження виступає пенсійна реформа в Україні.

Предметом дослідження є соціально-політичні наслідки можливого проведення 2 рівня пенсійної реформи.