

УДК 354

**Н. И. Лахижа,**  
*доктор наук по государственному управлению,  
профессор, заместитель начальника Управления  
государственной службы Главного управления  
государственной службы Украины  
в Полтавской области, Украина*

## ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

### Аннотация

Целью статьи являются анализ и обобщение украинского опыта модернизации государственной службы. Автор предлагает учитывать диалектику реформ, подчеркивая, что в Украине они проводятся несистемно и неритмично при отсутствии единой рамочной концепции, заметно сказываются перманентная неконсолидированность власти, хроническая борьба между ее ветвями и противоречия между центром и регионами, что отрицательно влияет на состояние государственной службы, политизируя и дестабилизируя ее. Охарактеризованы основные нормативно-правовые акты, регламентирующие развитие госслужбы, система управления госслужбой, система обучения кадров и др. Раскрыты основные проблемы современной государственной службы в Украине и предполагаемые пути их решения. Указано на необходимость использования опыта посткоммунистических стран.

**Ключевые слова:** Украина, посткоммунистические страны, государственная служба, правовое и организационное обеспечение.

### Аңдатпа

Мақаланың мақсаты – мемлекеттік қызметті жаңғыртудың украиндық тәжірибесін талдау және қорыту болып табылады. Автор Украинадағы реформалардың бірыңғай негіздемілік тұжырымдаманың болмауынан жүйесіз және әркелкі өтіп жатқанын атап өтіп, оның диалектикасын ескеруді ұсынады. Биліктің перманенттік шоғырланбауы, оның тармақтары арасындағы ұзаққа созылған күрес, орталық пен өңірлер арасындағы қарама-қайшылықтар байқалады, олар мемлекеттік қызметтің жай-күйіне он саясаттандырып, тұрақсыздандыра отырып, кері әсер етеді. Мемлекеттік қызметтің, мемлекеттік қызметті басқару жүйесін, кадрларды оқыту жүйесінің дамуын реттейтін, негізгі нормативтік-құқықтық актілерге сипаттама берілген. Украинадағы қазіргі мемлекеттік қызметтің негізгі проблемалары мен оларды шешу жолдары ашып көрсетіледі. Посткоммунистік елдердің тәжірибесін пайдалану қажеттілігі көрсетіледі.

**Тірек сөздер:** Украина, посткоммунистік елдер, мемлекеттік қызмет, құқықтық және ұйымдық қамтамасыз ету.

### Abstract

The aim of the article is to analyze and summarize the experience of public service modernization in Ukraine. The author proposes to consider the dialectic of reform, emphasizing that in Ukraine they are held unsystematically and irregularly in the absence of a uniform framework concept. The permanent lack of consolidation of power, chronic struggle between its branches and contradictions between the center and the regions continue to exist, which negatively affects the state of public service by politicizing and destabilizing it. The main normative legal acts regulating development of civil service, the public service management system, the system of personnel training and other are described. The main problems of modern public service in Ukraine and estimated ways of their decision are disclosed. The need to use the experience of post-communist countries is indicated.

**Key words:** Ukraine, post-communist countries, public service, legal and organizational support.

Трансформирование общества и власти в посткоммунистических странах оказалось очень сложным и многоаспектным процессом, который зависит как от внутренних, так и от внешних факторов, что подтверждается опытом Украины. В течение 2004–2014 годов нами с целью обобщения и предложения для использования в Украине зарубежного опыта проанализированы реформы государственного управления и государственной службы в Республике Болгария, Республике Казахстан, Республике Польша и Российской Федерации. Результаты исследования отображены в монографиях [1], статьях и материалах конференций. Предметом анализа были доступные в печатной и электронной форме документы, материалы сайтов органов власти, исследования

ведущих ученых посткоммунистических стран (Н. Арабаджийский, Ш. Есимова, М. Кулеша, Г. Издебский и др.).

Целью нашей статьи являются анализ и обобщение украинского опыта модернизации государственной службы.

Анализируя вопросы модернизации государственной службы в Украине, следует учитывать диалектику реформ и расхождение между задекларированными европейскими ценностями и их реальным воплощением в практику работы органов власти. Как отмечалось нами в статье 2005 года, посвященной проведению реформ в Украине: «Реформирование осуществляется неритмично при отсутствии единой рамочной концепции ...Заметно сказываются перманентная неконсолидированность власти, хроническая борьба между ее ветвями и противоречия между центром и регионами» [2, с. 9]. Эта характеристика, к сожалению, подтвердилась в последующие годы и остается верной сегодня.

Ярким примером такого неустойчивого развития может быть изменение конституционного поля реформ. Так, в 1991–1996 годах Украина жила по Конституции Украинской ССР 1978 года, в которую 25 раз вносились изменения; с 1996 по 2005 год действовала новая Конституция Украины, которая фиксировала президентско-парламентский вариант республики; с 2005 по 2010 г. действовала измененная Конституция, утвердившая парламентско-президентскую форму организации государственного управления; в 2010–2014 годах было восстановлено действие Конституции 1996 года, а с февраля 2014 года – возобновлено действие предыдущего варианта Основного закона. Соответственно изменялись законодательство, форма государственного управления и пр., в том числе подчиненность специально уполномоченного органа по управлению государственной службой. С марта 2014 года готовится конституционная реформа с целью внедрения норм, позволяющих осуществить децентрализацию власти и провести административно-территориальную реформу. Модернизация государственной службы рассматривается как их неотъемлемая часть.

В действующем в настоящее время варианте Конституции Украины [3] задекларировано, что организация и деятельность органов исполнительной власти, основы государственной службы, организации государственной статистики и информатики определяются исключительно законами (ст. 92). Высшим органом в системе органов исполнительной власти является Кабинет Министров Украины, который ответственен перед Президентом Украины и Верховной Радой Украины, подконтролен и подотчетен Верховной Раде Украины (ст. 113). Исполнительную власть в областях и районах осуществляют местные государственные администрации (МГА), состав которых формируют председатели МГА, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины.

Общие принципы деятельности и статуса государственных служащих урегулированы Законом Украины «О государственной службе», который вступил в силу 1 января 1994 года [4]. Изменения в этот закон вносились более 30 раз, что подтверждает мнение о его несоответствии современному уровню развития украинского общества и европейским принципам функционирования публичной администрации. С 1997 года Закон Украины «О государственной службе» распространялся и на должностных лиц местного самоуправления, вплоть до принятия в 2001 году специального Закона «О службе в органах местного самоуправления» [5]. Однако и сегодня действие Закона Украины «О государственной службе» распространяется на органы и должностных лиц местного самоуправления в части, не противоречащей законам, регулирующим деятельность местного самоуправления.

Деятельность государственных служащих регулируется также рядом других законов. Так, с 1995 до начала 2011 года действовал Закон Украины «О борьбе с коррупцией», с июля 2011 года действует Закон Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», а с июня 2012 года – также и Закон Украины «О правилах этического поведения». 14 октября 2014 года принят Закон Украины «О предотвращении коррупции», который должен войти в действие с 26 апреля 2015 года. Это комплексный закон, в котором больше внимания обращено на институциональное обеспечение антикоррупционной политики. Отдельные направления деятельности государственной службы регулируются указами Президента Украины, постановлениями Кабинета Министров

Украины, приказами специально уполномоченного органа по вопросам государственной службы и т. п.

Государственная политика в сфере государственной службы определяется Верховной Радой Украины, а ее проведение и функциональное управление государственной службой осуществляются специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам реализации государственной политики в сфере государственной службы. Вопросы функционирования государственной службы в других государственных органах, правовое положение которых регулируется специальными законами Украины, решаются этими органами.

Следовательно, правовое поле действия государственной службы в Украине можно оценить как сложное, нестабильное и несоответствующее задачам современности.

2 апреля 1994 года Постановлением Кабинета Министров Украины «Об управлении государственной службой» создано Главное управление государственной службы при Кабинете Министров Украины, основными функциями которого, согласно статьям 6 и 7 Закона Украины «О государственной службе», были: прогноз и планирование потребности государственных органов и их аппарата в кадрах; обеспечение совместно с другими государственными органами реализации общих направлений политики в сфере государственной службы в государственных органах и их аппарате; разработка и внесение на рассмотрение Кабинета Министров Украины проектов нормативных актов по вопросам государственной службы в государственных органах и их аппарате; разработка, координация и контроль за осуществлением мер по повышению эффективности государственной службы в государственных органах и их аппарате; осуществление методического руководства проведением конкурсного отбора государственных служащих в государственных органах и их аппарате; организация обучения и профессиональной подготовки государственных служащих государственных органов и их аппарата; контроль соблюдения определенных этим Законом условий реализации гражданами права на государственную службу; организация, координация и обеспечение условий для развития научных исследований по вопросам государственной службы (с 1995 года Главгосслужбой издается журнал «Вестник государственной службы Украины», вошедший в число специальных журналов в области науки «Государственное управление»).

Первыми начальниками Главгосслужбы были В. Врублевский (1994–1995) и Г. Леликов (1995–2003). В 1999 году Главное управление государственной службы при Кабинете Министров Украины переименовано в Главное управление государственной службы Украины. Значительно усилилось влияние на него Администрации Президента Украины. С 2003 года до августа 2011 года Главгосслужбу Украины возглавлял доктор философских наук, профессор Т. Мотренко, приложивший много усилий для внедрения современных подходов в деятельность государственной службы Украины. Так, при Главгосслужбе были созданы Центр адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза и Школа высшего корпуса государственной службы. 8 ноября 2005 года Главгосслужба Украины получила сертификат соответствия системы управления качеством требованиям ДСТУ ISO 9001–2001. В начале 2007 года соответствующие сертификаты получили все ТО Главгосслужбы. (созданы согласно Постановлению Кабинета Министров Украины от 5 апреля 2004 года). В 2011 году в них работали 253 государственных служащих. ТО осуществляли значительную методическую работу как с органами государственной власти, так и с органами местного самоуправления. Уже в первые годы их деятельности реализованы пилотные проекты по модернизации государственной службы. Например, Управление государственной службы ГУГСУ в Полтавской области реализовало проект «Развитие способности государственной службы в сфере европейской интеграции», результатом которого стали изучение и внедрение в области и государстве европейских подходов к организации деятельности государственной службы. Совместно с высшими учебными заведениями области с участием ученых и практиков Управление ежегодно проводит международную научно-практическую конференцию «Изучение и внедрение в Украине иностранного опыта совершенствования деятельности органов власти», участие в которой принимают и ученые Казахстана.

Основными формами работы ТО Главгосслужбы являются функциональные обследования органов исполнительной власти, проведение коммуникативных мероприятий

(конференции, семинары, тренинги, лекции и т. д.) и проверок соблюдения действующего законодательства, оказание методической помощи органам исполнительной власти и местного самоуправления области, взаимодействие с общественностью и средствами массовой информации. Например, Управлением ДС ГУГСУ в Полтавской области совместно с областной государственной администрацией и областным советом проводятся публичные слушания, круглые столы, семинары, конкурсы, спартакиада, осуществляется анализ потребности в подготовке и повышении квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления.

В рамках административной реформы Указом Президента Украины от 18 июля 2011 г. № 769 /2011 образовано Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы (далее – Нацгосслужба Украины) [6] путем реорганизации Главного управления государственной службы Украины. Нацгосслужба Украины является центральным органом исполнительной власти со специальным статусом и обеспечивает формирование и реализацию единой государственной политики в сфере государственной службы, осуществляет функциональное управление государственной службой, обеспечивает контроль за выполнением законодательства в сфере госслужбы. В начале 2015 года принято решение о создании межрегиональных ТО Нацгосслужбы, что, по нашему мнению, является нелогичным с точки зрения обеспечения эффективности их деятельности и объясняется, в первую очередь, необходимостью экономии средств.

Указом Президента Украины от 12 августа 2011 г. № 814/2011 Председателем Национального агентства Украины по вопросам государственной службы назначен В. Толкованов, а распоряжением Кабинета Министров Украины от 16 апреля 2014 г. № 374-р – Д. Бродский, декларировавший важность профессионализма и патриотизма, а также настроенность «на огромные перемены». Но уже со 2 июля 2014 года на эту должность назначен доктор политических наук, профессор К. Ващенко. Такая ротация руководства объясняется прежде всего политическими факторами.

На 1 января 2014 года корпус государственных служащих в Украине насчитывал почти 280 тыс. человек, из них 60 % – женщины, 40 % – мужчины. Активно осуществляется сокращение количества государственных служащих, которое, по нашему мнению, более логично было бы провести в рамках запланированного при децентрализации власти значительного уменьшения функций органов исполнительной власти на региональном и местном уровнях и создания полноценных исполкомов областных и районных советов.

Для современной государственной службы Украины характерны: слабая способность обеспечивать эффективное выполнение задач по реализации структурных реформ; недостаточное качество предоставления административных услуг; недостаточный профессиональный уровень государственных служащих для выполнения масштабных задач; невысокий статус государственного служащего; низкая эффективность механизма предотвращения проявлений коррупции; отсутствие прозрачного механизма принятия и продвижения на государственной службе; отсутствие реальной оценки деятельности государственных служащих и определения профессиональных компетенций. Главная проблема для государственной службы Украины – нестабильность, крайне негативно влияющая на качество предоставления административных услуг. Основными причинами этого являются, по нашему мнению, заполитизированность госслужбы и низкие размеры заработной платы, которая существенно не изменялась с 2006 года.

Осознание этих и других проблем уже в первой половине 2000-х годов привело к подготовке и широкому общественному обсуждению проекта нового Закона Украины «О государственной службе», который был принят только в ноябре 2011 года [14]. Этот закон содержит ряд принципиальных новелл, среди них: четкое разграничение административного публичного права и частного права; введение системной классификации должностей в зависимости от характера и объема должностных обязанностей; единые стандарты приема на службу; новые подходы к управлению персоналом и оценке служебной деятельности; новеллы о профессиональном обучении государственного служащего, оплате его труда, премировании и поощрениях, а также дисциплинарной и материальной ответственности. Существенным является введение в органах государственной власти должности руководителя госслужбы и служб

персонала. Нацгосслужбой Украины, Министерством юстиции Украины и другими центральными органами власти подготовлено и утверждено более 20 подзаконных нормативно-правовых актов, которые должны войти в действие вместе с новым законом [12]. Проведена значительная подготовка к вводу в действие нового закона (функциональные исследования, семинары, подготовка профилей профессиональной компетентности должностей государственных служащих и т. п.), который планировался с января 2013 года, но отложен, учитывая большие финансовые расходы и изменения в подходах в проведении реформ. Введение в действие этого закона остается проблематичным, учитывая, что уже подготовлен проект нового Закона Украины «О государственной службе». Проект должен поступить в Верховную Раду Украины в первом квартале 2015 года.

Материалы исследования свидетельствуют об отсутствии единого рецепта решения проблемы модернизации публичной администрации в посткоммунистических странах. Например, органами управления государственной службой стали министерства, специальные государственные органы или их подразделения, к компетенции которых относятся обеспечение и развитие системы государственной службы. Существенным является различие в политических подходах, темпах реформ. Но общим фактором стала необходимость поиска оптимального варианта реформ с учетом принципов современного управления и государственной специфики.

В Украине задекларировано проведение реформирования на основе принципов законности, гласности, подчиненности вышестоящим государственным органам и должностным лицам высшего уровня, единства основных требований, предъявляемых к государственным служащим, стабильности государственной службы. Большое внимание уделяется внедрению современных технологий управления и соответствующей подготовке кадров. Но анализ правового и организационного обеспечения государственной службы в Украине свидетельствует о значительной степени политизации государственного управления и государственной службы, низких темпах реформ, устаревшей нормативной базе и наличии существенных проблем в обеспечении эффективной работы госслужащих, что во многом объясняется низким уровнем их мотивации. В настоящее время в Украине задекларировано проведение комплексной реформы публичного управления с учетом европейского опыта и требований европейского административного пространства. Принята Концепция реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Запланировано изменение системы организации территориального управления путем его децентрализации и деконцентрации. Реформа государственной службы должна стать важной частью изменений, успех которых будет зависеть от политической и экономической стабильности.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Лахижа М.І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід). – Полтава: РВВ ПУСКУ. – 2008. – 132 с.; Публічна влада та управління: принципи механізми реалізації: монографія / За заг ред. Нижник Н. Р. / Чернівці: Технодрук, 2008. – 432 с.; Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти – [монографія]. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.; Лахижа М. І. Публічна адміністрація Республіки Польща. Посібник. – Полтава: ЦППЦ, 2014. – 92 с.

2 Лахижа М. І. Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України // Вісник державної служби України. – 2005, № 1, с. 9–12.

3 Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 (с изменениями).

4 Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України, 1993, № 52, ст. 490.

5 Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 33, ст. 175.

6 Національне агентство України з питань державної служби: Електронний ресурс. Режим доступа: <http://www.nads.gov.ua/control/uk/index>

Дата поступления статьи в редакцию 20.01.2015