

guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013), 2006/144/EC. – Official Journal of the Europe Union. – 25.02.2006. – L 55/20 – 29.

List of references

1. **Buhrrii M.** Spilna aharna polityka Yevropeiskoho Soiuzu: mozhlyvosti ta vyklyky dlia Ukrainy / Buhrrii M., Klymenko I., Us I. – K. : NISD, 2011. – 19 s.
2. **Havrysh V. I.** Alternatyvni palyvno-enerhetychni resursy v ahrobiznesi / V. I. Havrysh // *Ekonomika APK.* – 2007. – № 7. – S. 55 ? 61.
3. **Heoekonomichna** polityka Ukrainy : navch. posib. / I. V. Rozputenko, N. A. Malysh, O. I. Kiliievych [ta in.] ; za zah. red. I. V. Rozputenka. – K. : NADU, 2010. – 126 s.
4. **Heoekonomichni** tendentsii: vysnovky dlia derzhavnoi polityky Ukrainy do 2020 roku / Ukr. in-t publich. polityky. – Rezhym dostupu : uipp.org.ua/uploads/news_message/at_file_uk/0070/41.pdf.
5. **Zakonodavche** rehuliuвання vidnosyn v APK Ukrainy // *Nats. bezpeka i oborona.* – K. : UTsEPD. – 2001. – № 5(17). – S. 14 – 22.
6. **Kaletnik H. M.** *Ekonomika vyrobnytstva biopalyva v Ukraini ta zabezpechennia prodovolchoi bezpeky* / H. M. Kaletnik // *Ekonomika APK.* – 2010. – № 1. – S. 30 – 35.
7. **Kaletnik H. M.** *Klasteryzatsiia vyrobnytstva biopalyva – shliakh do enerhobezpeky Ukrainy* / H. M. Kaletnik // *Ahrosvit.* – 2009. – № 20. – S. 7 – 12.
8. **Kanyigin P.** *Ekonomika vozobnovlyaemyih istochnikov energii* / P. Kanyigin // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyie otnosheniya.* – 2009. – № 6. – S. 31.
9. **Mikhalina I. H.** *Rozvytok aharnoi polityky Ukrainy v konteksti vstupu v YeS : monohrafiia* / I. H. Mikhalina. – K. : Vyd-vo NADU, 2006. – 212 s.
10. **Rozputenko I. V.** *Doktryna natsbezpeky* / I. V. Rozputenko // *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. / nauk.-red. kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy.* – K. : NADU, 2011. – T. 1 : *Teoriia derzhavnoho upravlinnia / nauk.-red. kolehiia : V. M. Kniaziev (spivholova) [ta in.].* – 2011. – S. 179 – 180.
11. **Council** Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013), 2006/144/EC. – Official Journal of the Europe Union. – 25.02.2006. – L 55/20 – 29.

Надійшла до редколегії 18.05.15

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК [35.08 : 303.01] (477)

Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ
*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Проводиться теоретико-методологічний аналіз сучасних проблем системи державної служби України. Розглядаються основні проблеми розвитку системи державної служби України. Визначається, що до основних проблем цієї системи слід віднести: відсутність системності та кодифікації законодавства про державну службу, недосконалість чинної нормативно-правової бази, неефективність системи професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, відсутність дієвих механізмів подолання корупції в системі публічної служби, необ'єктивність проведення оцінювальних процедур, проблему професіоналізації державної служби, відсутність дієвих механізмів мотивації. Пропонуються шляхи вдосконалення системи державної служби України, у тому числі нормативно-правової бази України з цієї проблематики.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, професіоналізація державної служби, проблеми розвитку державної служби, корупція, мотивація.

Oksana Parhomenko-Kutsevil. The theoretic and methodological analysis of public service system development in Ukraine

This article presents the theoretical and methodological analysis of contemporary issues of Civil Service of Ukraine. The analysis is made by the author and it enables to identify the main problems of the Civil Service of Ukraine.

© Пархоменко-Куцевіл О. І., 2015

The author determined that the main problems of this system should include in particular: lack of codification of civil service legislation; ineffectiveness of the system of professional development of civil servants and local government officials; lack of effective mechanisms to combat corruption in the public service; biased estimates of procedures; issue of civil service; lack of effective mechanisms of motivation. The author suggested ways to improve the Civil Service of Ukraine, including the legal framework Ukraine on this issue.

Key words: civil service, civil servants, professionalization of civil service, development of civil service, corruption, motivation.

Кадри системи державної служби – складний феномен, який є об'єктом і суб'єктом управління та головним механізмом прийняття, реалізації й упровадження управлінських рішень. Від кадрового потенціалу залежать ефективність і результативність усієї системи державного управління.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» передбачає реформування державної служби та оптимізацію системи державних органів [9]. Водночас відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр., основними цілями реалізації державної кадрової політики є:

– розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;

– формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;

– підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [6].

Таким чином, на сьогодні визначена потреба в суттєвому реформуванні системи державної служби. Водночас з метою проведення системної модернізації та реформування державної служби потрібно обґрунтувати проблемне поле, яке потребує вирішення. Чітке усвідомлення проблем системи державної служби дає відповідь на запитання, яким чином змінювати державну службу України, а також визначає механізми та методи її оновлення й реформування.

Сьогодні спостерігається тенденція до фрагментарності проведення реформ системи державної служби України. Водночас ці реформи не поліпшують систему державної служби, а лише вирішують певні проблеми, оновлюють кадровий склад державної служби. Можна констатувати, що суттєві зміни в діяльності цієї системи відсутні.

Проблеми державної служби окреслюють багато вчених, у тому числі: Г. Атаманчук, Ю. Битяк, Н. Гончарук, С. Дубенко, І. Лопушинський, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Окіс, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, В. Рижих, С. Серьогін, А. Сіцинський, О. Турчинов, С. Хаджирадева, Ф. Хміль, В. Шилова, О. Якубовський та ін. Зазначені автори аналізують сучасні шляхи та механізми реформування державної служби, аспекти модернізації державних органів, що керують кадрами державної служби, визначають деякі проблеми системи державної служби, у тому числі в Україні.

Серед невирішених раніше частин загальної проблеми є системний аналіз сучасних проблем державної служби України з урахуванням новел законодавства про державну службу.

Метою статті є комплексний аналіз та систематизація сучасних проблем системи державної служби України, а також обґрунтування можливих шляхів їх вирішення.

Проблеми системи державної служби розглядаються багатьма вченими, політиками, практиками. Так, у науковій розробці «Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації» визначаються такі проблеми: недостатня якість та доступність державних послуг юридичним і фізичним особам, що посилює негативне сприйняття всієї системи державної служби та державного управління; відсутність єдиних стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на конкретний результат; відсутність системи попереднього відбору потенційних кандидатів на зайняття посад державної служби та недосконала система добору кадрів, неналежна підготовка та недостатнє використання кадрового резерву; низький рівень відповідальності за підготовку і виконання управлінських рішень; недосконала система професійного навчання державних службовців; слабкий контроль інститутів громадянського суспільства за виконанням державних функцій та завдань органами державної влади [1, с. 5].

На думку Ю. Кізілова, проблемами державної служби є: низький її престиж, нестабільність, недосконала система управління персоналом, недосконала нормативно-правова база та ін. [2, с. 211 – 212].

О. Яременко вважає, що однією з головних проблем державної служби є забезпечення професіоналізації кадрів державної служби. Рівень професіоналізму персоналу державної служби часто не відповідає тенденціям розвитку сучасної демократичної держави й суспільства, що гальмує подальший поступ, знижує ефективність функціонування системи державного управління загалом та

державної служби зокрема, створює необхідність пильно розглядати та актуалізувати найкращі досягнення професіоналів сфери державного управління та якнайширше поширювати й упроваджувати цей найкращий досвід у практику діяльності персоналу державної служби [10].

На професіоналізм також звертає увагу О. Окіс. На його думку, аналіз кількісних та якісних показників сучасної вітчизняної державної служби свідчить, що в українській державі зберігається, на жаль, тенденція до зниження професіоналізму та професійної компетенції державних службовців, нерационально використовується їхня праця, зменшується мотивація на навчання, порушується принцип професійної підготовки, орієнтованої на випередження, хоча визначальною умовою успішного посування по службі є професіоналізм державних службовців [3].

Таким чином, слід зазначити, що існує багато проблем у системі державної служби України, які потребують систематизації та конкретного визначення з урахуванням новел законодавства про державну службу:

1. Відсутність якісної нормативно-правової бази України, яка б урегулювала цю систему. Так, чинний Закон України «Про державну службу», нова редакція цього закону та законопроект про державну службу суттєво не змінюють та не реформують державну службу в Україні. Ці нормативно-правові акти та проект лише уточнюють певні поняття, ускладнюють процедури. На часі актуальне питання – визначення кола осіб, які є державними службовцями, тобто потрібно чітко усвідомити, хто є державним службовцем, а хто ні. І це повинно бути прописано в законі про державну службу.

За кордоном (зокрема, Німеччина, Франція, Польща) державними службовцями є лише функціональні працівники (працівники міністерств, комітетів, агентств, а також службовці на місцях, що реалізують адміністративні послуги населенню), решта – секретаріати державних установ – є патронатними працівниками. Таким чином, у чинних нормативних актах України можна обґрунтувати, які саме категорії працівників належать до державних службовців. На нашу думку, доцільно розробити Кодекс законів про публічну службу, де врегулювати всі механізми, процедури прийняття і проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Крім того, потрібно чітко визначити в нормативно-правових актах України, від чого залежатиме посування по службі публічних службовців – від системи посад або кар'єри. У країнах, що належать до системи посад, публічні службовці виконують свої обов'язки на умовах приватноправового договору, що укладається на певний

термін, після закінчення якого або укладається новий договір, або припиняється служба. Тобто для кожного підвищення публічні службовці або проходять новий конкурс, або призначаються на розсуд уповноважених органів та керівників, проте в кожному випадку автоматичного посування немає. Зазначене не означає, що в країнах, які належать до цієї системи, службовці не можуть робити пожиттєвої кар'єри. Навпаки, з огляду на більшу доступність інформації про оголошені вакансії та попередній професійний досвід, саме особи, що вже мають досвід публічної служби, найчастіше беруть участь у конкурсах, виграють їх та займають вищі посади. Тому можна стверджувати, що службові кар'єри в межах адміністративної ієрархії відбуваються і в системі посад, проте складніше для самих службовців [8, с. 89].

У країнах, що належать до системи кар'єри, зайняття постійної посади означає фактично безстрокове (до виходу на пенсію) працевлаштування за умови успішного виконання своїх функціональних обов'язків. Посування службою в межах системи кар'єри може відбуватися за двома напрямками: за званням і за посадою. Різниця між званням і посадою формулюється таким чином: публічний службовець є власником свого звання й лише тимчасово обіймає посаду на розсуд адміністрації, яка його використовує [8, с. 89].

2. Відсутність стратегії розвитку кадрового потенціалу системи державної служби, яка б передбачала зміну ролі персоналу, який потрібно відбирати, нарощувати та розвивати з метою отримання результатів [4, с. 29].

3. Неєфективність системи професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Так, на даний час робота кадрових служб спрямована на виконання формальних вимог законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та підзаконних актах. Основною функцією кадрових служб, на нашу думку, є постійний розвиток державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, формування плану кар'єри, реалізація такого плану, проведення планомірних оцінювань, направлення на навчання та підвищення кваліфікації тощо.

4. Відсутність дієвих механізмів подолання корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. Безперечно, здійснюються певні кроки щодо подолання корупції в органах державної влади, однак вони є несистемними та неефективними. Так, на сьогодні створено вже два органи державної влади (Національне антикорупційне бюро та Національне агентство з питань запобігання корупції), однак корупція в органах державної влади не зменшилася. На наш погляд, не потрібно створювати

додаткові органи державної влади (оскільки виникає проблема фінансування таких органів, а також перетинання функціональних обов'язків, неузгодження певних дій), необхідно на основі Національного агентства України з питань державної служби створити міністерство кадрів публічної служби, що забезпечить формування єдиної та послідовної кадрової політики в державі (у тому числі антикорупційної), вирішення проблеми управління кадрами державної служби на рівні урядового органу, побудову єдиної системи управління персоналом державної служби.

5. Необ'єктивність проведення конкурсних процедур на зайняття посад державних службовців. Порядок конкурсу на посади повинен бути неупередженим, тобто доцільно змінити концепцію проведення конкурсу та надати право приватним компаніям, які мають відповідні дозволи (ліцензії), проводити анонімне незалежне тестування знань, умінь та навичок державного службовця в режимі он-лайн. Отримані результати (у вигляді відповідних сертифікатів) кандидат на певні посади приносить до комісії з питань публічної служби (як органу громадського контролю), де перевіряють лише формальні вимоги – документи щодо освіти, стану здоров'я, стажу роботи. Це надасть можливість неупереджено проводити конкурсні процедури.

6. Необ'єктивність проведення оцінювання державних службовців та службовців місцевого самоврядування. На нашу думку, доцільно або створити незалежний центр оцінювання, або покласти ці функції на приватні компанії, які мають відповідні дозволи. Процедури оцінювання також слід проводити анонімно.

7. Відсутність рамки компетентності кадрів державної служби, де були б визначені такі блоки (з урахуванням конкретних функціональних обов'язків службовців): компетентність, індикатори поведінки, питання для оцінювання.

8. Професіоналізація кадрів системи державного управління, яка, у свою чергу, вимагає раціонального використання спектра кадрових технологій (починаючи з профорієнтації та впровадження усієї кар'єри посадовця). У той самий час застосовувати кадрові технології до кожного окремого посадовця занадто складно як у технологічному, так і матеріальному плані [5]. Тому сьогодні існує потреба в розробці та впровадженні раціонального розподілу державних посад. Таким чином, проблему професіоналізації державної служби України можна вирішити шляхом розробки та впровадження раціонального розподілу державних посад.

9. Відсутність дієвих механізмів мотивації державних службовців, що потребує визначення чітких механізмів винагороди за якісне, своєчасне, ефективне виконання службових обов'язків, поставлених завдань. А це, у свою чергу, вимагає визначення,

розробки та впровадження шкали оцінювання ефективності та результативності діяльності державних службовців.

Так, у Чехії зарплата службовця є грошовою сумою, що включає: базову зарплату, надбавку за службу, надбавку за управління, надбавку за нічну службу, надбавку за службу у святкові дні, спеціальну надбавку, надбавку за підготовку кандидата, доплату, особисту надбавку, премію. Слід зауважити, що ступінь оплати визначається для службової посади публічного службовця відповідно до найбільш трудомісткої діяльності, необхідної на відповідній службовій посаді [8, с. 108 – 109].

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що система державної служби України потребує кардинальної зміни в межах трансформування державної служби. Результатом розвитку державної служби має бути створення такої системи державної служби, яка б скріплювала, єднала державу, задовольняла потреби суспільства та окремого громадянина, забезпечувала результативне та ефективне функціонування механізму держави, якісно реалізувала завдання і функції держави. Сучасна державна служба повинна забезпечувати політичну, соціальну стабільність у суспільстві, внутрішню й зовнішню безпеку держави, економічний добробут кожного громадянина. Саме державна служба несе відповідальність за збереження стабільності в державі, демократичний розвиток, дотримання принципів правової держави. Одним з основних механізмів реформування, модернізації та оновлення державної служби України є кодифікація нормативно-правових актів України.

У перспективі подальших розвідок передбачається здійснити розробку моделей рамок компетентностей державних службовців, визначити основні механізми формування та розвитку ефективного кадрового потенціалу системи державної служби України.

Список використаних джерел

1. **Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації** : наук. розробка / авт. кол. : Р. А. Науменко, Л. М. Гогіна, В. Д. Бакуменко [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
2. **Кізілов Ю. Ю.** Проблеми та сучасний стан проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи / Юрій Кізілов // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 2(17). – С. 210 – 218.
3. **Окіс О. Я.** Проблеми професійного розвитку державних службовців / О. Я. Окіс // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2009. – № 1(35). – С. 195 – 204.
4. **Пархоменко-Куцевіл О. І.** Сучасні проблеми формування кадрового потенціалу системи державної служби України / О. І. Пархоменко-Куцевіл // Публічне управління: стратегія реформ 2020 :

зб. тез XV Міжнар. наук. конгр., 23 квіт. 2015 р. – Х. : Магістр, 2015. – С. 29 – 30.

5. **Пархоменко-Кутевіл О. І.** Удосконалення сучасних кадрових технологій в системі державної служби України: концептуальні аспекти / О. І. Пархоменко-Кутевіл // Аналітика і влада. – 2014. – № 9. – С. 171 – 179.

6. **Проект** закону про державну службу від 30 берез. 2015 р. № 2490. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

7. **Про стратегію** державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012.

8. **Публічна** служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель [та ін.] ; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

9. **Стратегія** сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/18688.html.

10. **Яременко О. П.** Професіоналізація персоналу державної служби : акмеологічний підхід / Олег Яременко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1(4). – С. 253 – 260.

List of references

1. **Derzhavna** sluzhba v Ukraini: aktualni problemy ta shliakhy modernizatsii : nauk. rozrobka / avt. kol. : R. A. Naumenko, L. M. Hohina, V. D. Bakumenko [та ін.]. – К. : NADU, 2010. – 44 с.

2. **Kizilov Yu. Yu.** Problemy ta suchasnyi stan prokhozhenia derzhavnoi sluzhby v Ukraini v umovakh administrativnoi reformy / Yurii Kizilov // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2013. – Vyr. 2(17). – S. 210 – 218.

3. **Okis O. Ya.** Problemy profesiinoho rozvytku derzhavnykh sluzhbovtiv / O. Ya. Okis // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – Kh. : Mahistr, 2009. – № 1(35). – S. 195 – 204.

4. **Parkhomenko-Kutsevil O. I.** Suchasni problemy formuvannia kadrovoho potentsialu systemy derzhavnoi sluzhby Ukrainy / O. I. Parkhomenko-Kutsevil // Publichne upravlinnia: stratehiia reform 2020 : zb. tez KhV Mizhnar. nauk. konhr., 23 kvit. 2015 r. – Kh. : Mahistr, 2015. – S. 29 – 30.

5. **Parkhomenko-Kutsevil O. I.** Udoshkonalennia suchasnykh kadrovnykh tekhnolohii v systemi derzhavnoi sluzhby Ukrainy: kontseptualni aspekty / O. I. Parkhomenko-Kutsevil // Analitika i vlada. – 2014. – № 9. – S. 171 – 179.

6. **Проект** закону про державну службу від 30 берез. 2015 р. № 2490. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

7. **Про стратегію** державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012.

8. **Publichna** sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy /

А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель [та ін.] ; за заг. ред. В. П. Тимошчука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

9. **Stratehiia** staloho rozvytku «Україна – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : www.president.gov.ua/documents/18688.html.

10. **Yaremenko O. P.** Profesionalizatsiia personalu derzhavnoi sluzhby : akmeolohichni pidkhid / Oleh Yaremenko // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2010. – Vyr. 1(4). – S. 253 – 260.

Надійшла до редколегії 12.05.15

УДК 35.08

Наталія СОРОКІНА

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

НАПРЯМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Аналізується корупція як складне соціально-політичне явище. На основі аналізу визначається сутність корупції, її зміст і ознаки; здійснюється нормативно-правовий аналіз дослідження корупції в органах публічної влади України. З'ясовується, що в Україні створена достатня законодавча база для ефективної боротьби з корупцією, яка передбачає цілий комплекс кримінально-, адміністративно-, цивільно-правових, дисциплінарних та інших заходів, які дозволяють притягнути до того чи іншого виду відповідальності будь-яку посадову особу органів публічної влади. Тому в статті зазначається, що проблема подолання корупції полягає не у відсутності належної законодавчої бази, а в її неефективному застосуванні. На основі дослідження пропонуються основні напрями подолання корупції.

Ключові слова: корупція, органи публічної влади, правопорушення, антикорупційна політика, законодавство щодо боротьби з корупцією.

Natalia Sorokina. Trends of prevention of corruption in public authorities at the present stage of state development

The article analyzes corruption as a complex socio-political phenomenon. Based on the analysis the essence of corruption, its content and features; is made the normative-legal analysis of corruption in public authorities of Ukraine are defined. It is noted that in Ukraine the sufficient legal basis for an effective fight