

# Сучасні проблеми державного управління



**Наталія Трохимівна Гончарук,**  
професор, доктор наук з державного  
Управління, заслужений діяч науки і техніки  
України

# Адміністративної реформа в Україні – мета та завдання

## Адміністративна реформа –

це перетворення в системі публічного управління в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їм якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах.

# Адміністративної реформа в Україні – мета та завдання

**Основною метою адміністративної реформи** є створення ефективної системи державного управління, яка б забезпечила становлення України як правової європейської держави з високим рівнем життя громадян, соціальної стабільності та демократії.

Метою адміністративної реформи є створення такого механізму функціонування органів державної влади, який би повністю відповідав умовам ринкової економіки, демократичної політичної системи і громадянського суспільства та сприяв плідній співпраці з громадянами.

# Основні завдання адміністративної реформи (1)

- ❑ поетапне створення нової моделі публічної адміністрації
- ❑ формування ефективної організації та діяльності виконавчої влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях
- ❑ реформування місцевого самоврядування, створення самодостатніх територіальних громад, спроможних вирішувати питання місцевого значення
- ❑ чітке розмежування повноважень та компетенції органів публічної влади

# Основні завдання адміністративної реформи (2)

- ❑ реформування територіальної організації влади на принципах економічної доцільності та соціальної необхідності
- ❑ створення професійної, політично нейтральної, авторитетної та відповідальної публічної служби шляхом реформування та модернізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування
- ❑ запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних публічних, у тому числі адміністративних послуг
- ❑ забезпечення гласності, відкритості і прозорості в діяльності органів та інших інституцій публічної адміністрації

# Принципи здійснення адміністративної реформи

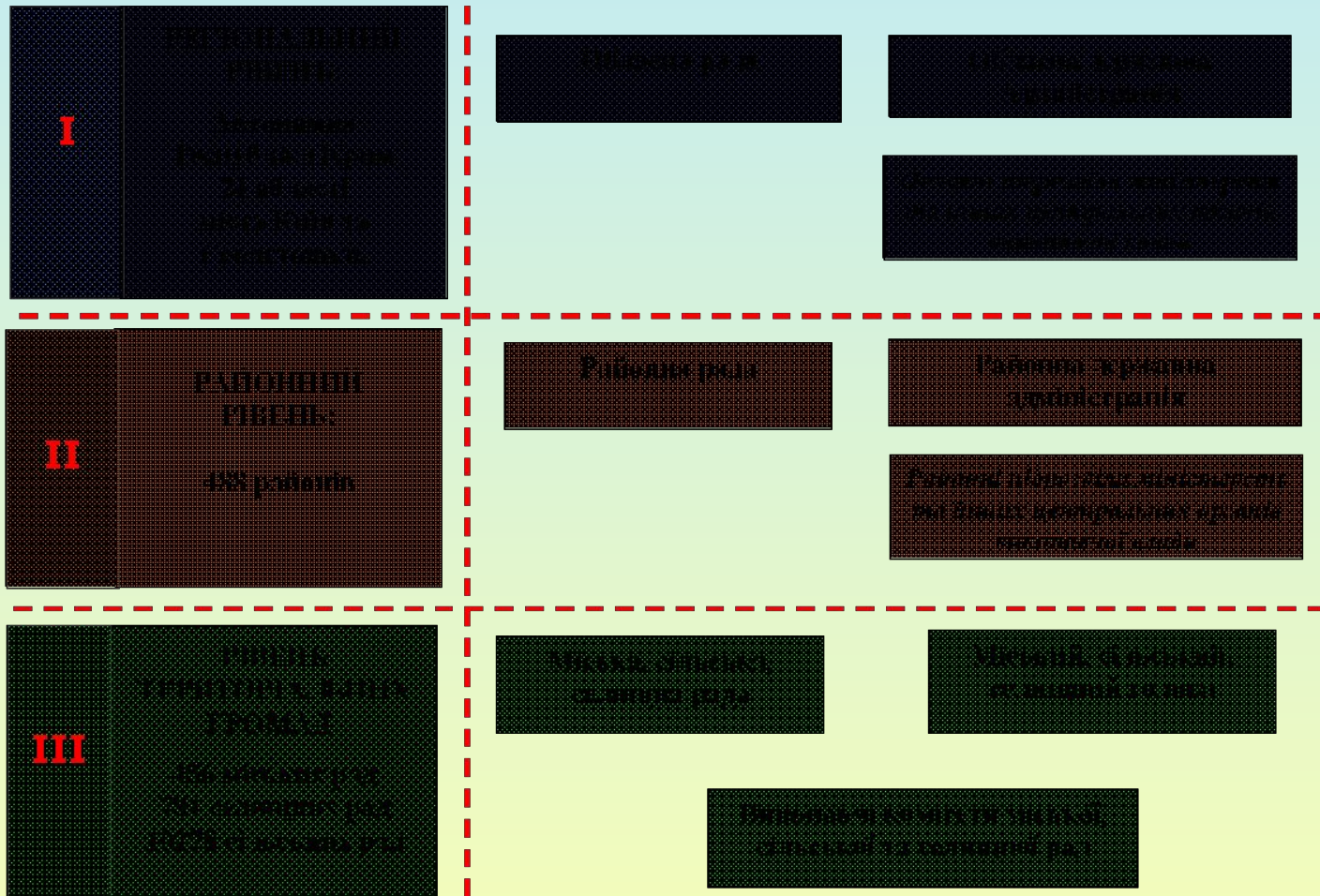
- законність
- демократизм
- децентралізація
- деконцентрація
- субсидіарність
- партнерство
- ефективність
- підконтрольність
- відповідальність
- відкритість
- гласність



# Сучасний стан публічної адміністрації

- ❑ Публічна адміністрація не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів, оскільки є:
  - Недостатньо ефективною
  - схильною до корупції
  - надмірно централізованою
  - закритою від суспільства
  - громіздкою і відірваною від потреб людини

# Діюча система органів публічної адміністрації на місцевому рівні





Проблеми системи центральних органів виконавчої влади на момент прийняття Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010р. №1085 (1)

- ❑ відсутність законодавчого врегулювання організації, повноважень і порядку діяльності центральних органів виконавчої влади (Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” прийнято);
- ❑ система центральних органів виконавчої влади була побудована без урахування пріоритетів Уряду;
- ❑ невиправдана кількість (112) в 2010р. центральних органів виконавчої влади (66) і урядових органів (46);
- ❑ різноманітність назв, яка не відповідає покладеним на них завданням та функціям;

# Проблемні питання практичної реалізації адміністративної реформи

- ❑ недостатнє правове забезпечення здійснення адміністративної реформи
- ❑ відсутність ефективних інноваційних технологій впровадження адміністративної реформи
- ❑ відсутність фінансового забезпечення здійснення адміністративної реформи
- ❑ відсутність достатнього інформування широких верств населення про конкретні заходи, що стосуються здійснення адміністративної реформи

# Напрями здійснення адміністративної реформи

- ❑ створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні, розробка нормативно-правових документів, необхідних для здійснення адміністративної реформи, зокрема прийняття або введення в дію:
  - ❑ нової редакції Конституції України;
  - ❑ Адміністративно-процедурного кодексу України;

# Напрями здійснення адміністративної реформи

- законів України:
  - “Про право територіальних громад на об’єднання”
  - “Про співробітництво територіальних громад”
  - “Про місцеві державні представництва”
  - “Про місцеве самоврядування” (нова редакція)
  - “Про державну службу” (нова редакція)”
  - “Про службу в органах місцевого самоврядування” (нова редакція)
  - “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України”
  - “Про внесення змін до податкового законодавства”

# Напрями здійснення адміністративної реформи

## **Кабінет Міністрів України**

- Акцент на виробленні та реалізації державної політики, передача адміністративних повноважень на нижчий рівень управління
- Секретаріат КМ – урядовий центр європейського типу, який допомагає забезпечувати узгодженість та цілісність політики Уряду  
**Міністерства**
- Головні суб'єкти вироблення політики
- Уповноважені видавати нормативні акти зовнішньої дії
- Розмежування політичних і адміністративних функцій і посад

# Напрями здійснення адміністративної реформи

## **Інші центральні органи виконавчої влади**

- Повинні виконувати адміністративні функції виконавчої влади: надання адміністративних послуг (служби), управління об'єктами державної власності (агентства), контроль та нагляд (інспекції)

## **Незалежні регулятори**

- Визначення сфер компетенції
- Прозорість процедур прийняття рішень
- Незалежність та неупередженість через паритетне представництво у їх складі (або наглядових структурах) держави, споживачів та виробників-монополістів

# Діюча система центрального органів виконавчої влади



# Напрями здійснення адміністративної реформи

- ❑ реформування місцевих органів виконавчої влади на основі чіткого функціонального розмежування їх повноважень та повноважень органів місцевого самоврядування
- ❑ Реформування місцевого самоврядування, посилення ролі та забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад
- ❑ Реформування територіальної організації влади в Україні
- ❑ реформування інституту публічної служби – державної служби та служби в органах місцевого самоврядування



# Напрями здійснення адміністративної реформи

## Реформування публічної служби

**Мета** - створення сучасної, професійної, політично нейтральної, демократичної, відповідальної та авторитетної та сталої служби

- реформа категорійності посад державної служби
- забезпечення конкурсних процедур при прийнятті на державну службу та просуванні по кар'єрі
- нові підходи до формування кадрового резерву
- безперервний процес професійного навчання
- оцінювання публічних службовців за результатами діяльності
- реформування системи оплати праці публічних службовців
- визначення етичних засад публічної служби на законодавчому рівні
- реформування інституту дисциплінарної відповідальності

# Очікувані результати здійснення адміністративної реформи в Україні (1)

- ❑ впровадження нових ефективних моделей та удосконалення системи державного управління
- ❑ зміцнення цілісності держави в сучасних умовах глобалізації
- ❑ раціональна та стабільна система органів виконавчої влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях
- ❑ ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади та рівнями публічної адміністрації

# Очікувані результати здійснення адміністративної реформи в Україні (2)

- ❑ розвиток місцевого самоврядування, спроможного проводити ефективну політику в інтересах громадян
- ❑ створення сучасної, професійної, політично нейтральної, демократичної, сталої, відповідальної та авторитетної публічної служби
- ❑ надання широкого кола якісних публічних, у тому числі адміністративних послуг громадянам
- ❑ утвердження партнерських відносин між державою та громадянином, підвищення рівня життя українських громадян

## Публічність органів державної влади та органів місцевого самоврядування

- Полягає в спрямуванні діяльності органів державної влади на забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, якнайповніше застосування владою принципу публічності;
- Принцип публічності – відкритості та прозорості діяльності апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо;
- Застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян.

# Законодавче забезпечення проходження державної служби

- *Проходження державної служби* – це тривалий процес, який починається з виникнення й закінчується припиненням службових відносин.
- Проходження державної служби в органах державної влади є складовою інституту державної служби, який об'єднує норми, що визначають:
- прийняття на державну службу шляхом призначення на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України;
- формування кадрового резерву;
- просування по службі;
- оцінювання державних службовців;
- організацію навчання й підвищення кваліфікації;
- підстави припинення служби в органах державної влади.

## Нормативно-правові акти, що регулюють процес проходження державної служби

- Конституція України
- Про Кабінет Міністрів України від 07.10.2010 р. № 2591
- Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р.
- Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 р. № 3166
- Закон України “Про державну службу” (нова редакція) від 17.11.2011р. № 4050
- Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206

## Проблеми у сфері державної служби:

- слабка спроможність персоналу ефективно працювати, приймати оптимальні управлінські рішення, реалізовувати структурні реформи;
- недостатня якість та доступність адміністративних послуг;
- непрестижність державної служби, висока плинність персоналу і його перехід на роботу в приватний сектор;
- неефективність класифікації посад;
- відсутність прозорого механізму прийняття та просування на державній службі;
- відсутність реальної оцінки діяльності державних службовців та визначення професійних компетентностей;
- низька ефективність механізму запобігання проявам корупції.

# Напрями реформування державної служби

## Реформування публічної служби

**Мета** - створення сучасної, професійної, політично нейтральної, демократичної, відповідальної та авторитетної та сталої служби

- реформа категорійності посад державної служби
- забезпечення конкурсних процедур при прийнятті на державну службу та просуванні по кар'єрі
- нові підходи до формування кадрового резерву
- безперервний процес професійного навчання
- оцінювання публічних службовців за результатами діяльності
- реформування системи оплати праці публічних службовців
- визначення етичних засад публічної служби
- реформування інституту дисциплінарної відповідальності



## Кабінет Міністрів України затвердив:

- Порядок присвоєння рангів державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування
- Порядок надання додаткових оплачуваних відпусток
- Порядок обчислення стажу державної служби
- Порядок та умови визначення заробітної плати для обчислення пенсії державного службовця

## **НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАТВЕРДИЛО:**

- Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади;
- Типове положення про службу персоналу;
- Типовий порядок проведення конкурсу;
- Типові правила внутрішнього службового розпорядку;
- Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;
- Порядок стажування державних службовців;
- Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців.

# Основні етичні вимоги до представників державної влади

- Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. (ст.11 – державний службовець зобов'язаний додержуватися правил професійної етики; ст. 52 – порушення правил професійної етики є дисциплінарним проступком);
- Закон України « Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 р. – визначає керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності;
- Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011.р. – визначає правове регулювання відносин щодо етичної поведінки

# Реформа державної служби: вітчизняний та зарубіжний досвід

- **Забезпечення чіткого правового регулювання відносин у сфері державної служби**

(чітке розмежування політичних та адміністративних функцій, визначені межі сфери регулювання законодавства про державну службу, визначені ключові функції державних службовців, чітке законодавче регулювання адміністративних процедур );

- **Підвищення інституційної спроможності державної служби**

(відповідність структур органів державної влади покладеним на них функціям, наявність чітких внутрішніх стандартів та процедур роботи, знань та вмінь з аналізу державної політики, стратегічного планування та управління змінами, формування системи безперервного навчання);

# Реформа державної служби: вітчизняний та зарубіжний досвід

- **Ефективність управління персоналом у системі державної служби:**
  - професійна та соціальна захищеність статусу державних службовців, стабільність кадрів;
  - висока інституційна спроможність кадрових служб;
  - ефективна класифікація посад державних службовців;
  - досконалість конкурсних засад прийому на державну службу;
  - дієвість використання кадрового резерву та процедур оцінювання діяльності державних службовців;
  - безперервна система професійного навчання;
  - висока якість, доступність і прозорість надання адміністративних послуг).

# Перші кроки до реформування вітчизняної державної служби

- Концепція адміністративної реформи в Україні: схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. №810
- Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004
- Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140

# Вітчизняний досвід правового регулювання реформи державної служби

- Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 07.10.2010 р.№ 2591-VI
- Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011р.
- Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” від 07.04.2011р. № 3206
- Закон України “Про державну службу від 17.11.2011р. №4050-VI
- Закон України Закон «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012р. №4722
- Указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010 р. № 1085
- Указ Президента України “Питання управління державною службою в Україні” від 18.07.2011 р.
- Указ Президента України “Питання реформування НАДУ при Президентові України” від 09.12.2011 р.№1110
- Указ Президента України “Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»” від 05.04.2012р.

# Реформа державної служби: зарубіжний досвід

- **Систему модернізації державної служби можна подати за такими моделями:**
  - 1. *Експериментальну модель* «вільної комуни» (Скандинавські країни), для якої характерні такі риси: гнучкі, пристосовані до ситуації структури місцевого управління; прагматичний підхід до управління, схожий з економічним менеджментом.
  - 2. *Модель контрактного менеджменту* (Нідерланди, Німеччина), якій властиві такі риси: узгодження конкретних цілей роботи державного службовця з цілями державної установи; децентралізація відповідальності за розпорядження ресурсами; використання звітності та контролінгу.



## Реформа державної служби: зарубіжний досвід

- **3. Модель відповідальної влади** і відповідальної установи (Великобританія), яка має такі ознаки: розподіл відповідальності; партнерство державного і приватного секторів; обов'язковий конкурс при прийнятті на державну службу; конкуренція з приватним сектором.
- **Концепції модернізації державної служби** об'єднує те, що вони демонструють нові цінності, норми, нове ставлення до громадян, політичних представників, керівників і підлеглих, а саме: гласність, відповідальність, готовність до ризику, підприємливість, колективний стиль керівництва, демократичну інформаційну і комунікаційну політику.

## Державна кадрова політика в Україні: сутність, принципи, механізми формування та реалізації

***Державна кадрова політика*** - це державна стратегія, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні; державна стратегія формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів держави, що виражає волю народу.

***Державна кадрова політика*** - це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин

***Державна кадрова політика*** – це галузь загальної політики щодо принципів та методів відбору громадян на державну службу, їх підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, розстановки та переміщення, використання та мотивування. Вона є інтегрованим відображенням групових, місцевих, кооперативних та інших інтересів через формування кадрового складу органів влади.

# Сучасна державна кадрова політика: принципи та пріоритети

**Принципи державної кадрової політики** – це основні, регламентуючі її положення і правила, які мають об’єктивну основу, базуються на природі і закономірностях кадрової діяльності і відображають цю діяльність у постійному розвитку.

Державна кадрова політика має розроблятися на підставі таких **базових принципів**, як:

- науковість,
- конкретно-історичний підхід,
- моральність,
- законність,
- спадковість,
- демократизм,
- змінність.

# Принципи державної кадрової політики

**Основними специфічними принципами,** що регулюють кадрові процеси в окремій сфері, є:

- добір за діловими, професійними і морально-етичними якостями;
- дотримання гласності і відкритості, соціальна рівність доступу громадян до державної служби;
- постійна увага до розвитку кадрів, їхньої підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації;
- створення та функціонування ефективної системи резерву кадрів;
- оновлення і одночасно стабільність кадрів, їх наступність, поєднання досвідчених і молодих, перспективних працівників;
- аналіз стану кадрового потенціалу, оцінка його діяльності за досягнутими результатами і методами роботи.

# Державна кадрова політика реалізується через механізми :

- нормативно-правове забезпечення системи управління кадрами;
- методичне забезпечення системи управління кадрами;
- інформаційне забезпечення системи управління кадрами;
- кадрове забезпечення системи управління кадрами;
- соціально-психологічне забезпечення управління персоналом державної служби.

# Стратегія кадрової політики в Україні

- Указ Президента України «Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» від 1 лютого 2012 р. №45/2012

**Стратегія визначає** мету, основні цілі, першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика

**Мета** – забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами

**Цілі реалізації визначені:** в соціальному, економічному, інституційному й організаційному аспекті

**Визначено першочергові завдання за напрямками:** підготовки кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки, державного регулювання професійної діяльності, соціального захисту працівників, забезпечення зайнятості населення, модернізації кадрових служб

# Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» як інструмент удосконалення державної кадрової політики в Україні

- **Резерв керівних кадрів** – це найбільш підготовлена категорія працівників, які мають політичні, ділові й особистісні якості, що дозволяють під час висування їх на керівні посади забезпечувати необхідний рівень керівництва на конкретній ділянці роботи.
- Указ Президента України “Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»” від 05.04.2012р.
- Мета - залучення найбільш обдарованих громадян до впровадження в державі економічних реформ, забезпечення їх підготовки до роботи у пріоритетних сферах державного управління

# Мотивація та стимулювання персоналу організації

- Під **мотивацією** потрібно розуміти процес пробудження людини за допомогою внутрішньоособистісних і зовнішніх факторів до певної діяльності, спрямованої на досягнення індивідуальних і загальних цілей [472, с. 166].
- Мотивація має подвійний характер: з одного боку вона є проявом зовнішнього впливу по відношенню до індивіда, а з іншого – використовуються внутрішні «поштовхи». Крім того, мотивація виступає як одна із функцій управління і як пробуджуюча сила



# Мотивація та стимулювання персоналу організації

- **Стимули** – це зовнішні причини підвищення активності керівника, вони пов'язані безпосередньо з його психікою, поглядами, почуттями, інтересами, спрямуванням і т. ін.
- У науковій літературі виділяється кілька **груп стимулів активізації діяльності працівників**: зумовлені самим характером діяльності (організація роботи, особиста відповідальність за прийняття управлінських рішень); що виникають у результаті діяльності безпосереднього працівника (визнання, результати, громадське визнання, підтримка); що впливають з професійного довгострокового розвитку і його перспектив

# Керівництво та лідерство в системі розвитку державної служби

## **Лідерство –**

здатність людини управляти людьми із врахуванням їх нахилів і бажань; компонент діяльності менеджера, пов'язаний з цілеспрямованим впливом на поведінку окремих осіб або цілої робочої групи.

***Лідером може бути людина, яка втілює три основоположні якості:***

- неординарний, вроджений потенціал, який проявляється як талант засновника і координатора;
- глибокі знання і професіоналізм в галузях, що мають найбільший попит з боку певної соціальної групи чи суспільства в цілому;
- безумовну перевагу в отриманні результатів в певному виді діяльності.

## Керівництво та лідерство в системі розвитку державної служби

**Керівник** – це особа, наділена повноваженнями приймати управлінські рішення і здійснювати організацію їх виконання.

Залежно від обсягу і масштабу управління керівники поділяються на лінійних і функціональних.

**Керівництво** полягає у праві особи давати офіційні доручення підлеглим і вимагати їх виконання.

Це право впливає з повноважень керівника, які визначають його компетенцію у межах формальної організації.

Діапазон керівництва залежить від статусу керівника.

# Українська еліта – проблеми формування, становлення та розвитку

Поняття **«еліта»** охоплює «верхівкові» групи суспільства, суспільні меншості, які складаються з людей, що займають провідні позиції у різних сферах суспільного життя – у народному господарстві, політиці, науці, культурі тощо.

**У сучасній Україні еліта** є конгломератом правлячої і неправлячої групи еліт, які розпадаються на такі специфічні **типи**:

- еліти класів, прошарків, професійних груп населення;
- еліти політичних партій, громадських організацій, рухів;
- еліти державних інституцій;
- еліти регіонів (автономія, область, район);
- еліти надпартійні (які опираються на недержавні економічні структури та засоби масової інформації).

## Сучасний стан української еліти

- ◆ Українська еліта проходить черговий етап свого реформування
- ◆ Для української еліти характерний вплив наслідків історичного (радянського) минулого України, особливостей політичної системи і суспільних процесів в Україні
- ◆ В Україні відбувається процес поступового оновлення (еволюції) еліти та шляхів її рекрутування
- ◆ Процес формування української еліти ще не завершився, вона проходить черговий етап власної трансформації як самодостатня еліта незалежної держави.



## Напрями формування української еліти

- до когорти еліти мають потрапляти найобдарованіші, освічені, професійно підготовлені особистості з усіх регіонів України, а не лише віддані певному фінансово-територіальному кланові;
- чітке розмежування політичної, адміністративної та економічної влади, що створюватиме дистанцію між державно-посадовою номенклатурою та розподілом великої власності в ході приватизації сприятиме запобіганню корупції на її верхніх щаблях нашого суспільства;
- омолодження української еліти, органічне поєднання в системі державного управління обдарованих кадрів старшої й нової генерації;
- посилення громадського контролю за діяльністю еліти;
- наближення інтересів еліти до інтересів і потреб населення.

# Політична еліта та її відповідальність за реалізацію реформ

- відносно вузький соціальний прошарок суспільства, представники якого виконують найбільш впливові, ключові ролі.

## Функції еліти

- Виокремлення проблем, що стоять перед даним суспільством на даний час та в перспективному ракурсі, оцінка їх значущості та розстановка пріоритетів серед них.
- Оцінювання та розподіл наявних у суспільстві ресурсів (фінансових, матеріальних, людських тощо) серед ключових суспільних проблем.
- Стратегічне планування діяльності суспільства, спрямоване на розв'язання поставлених цілей.
- Мотивування суспільства в цілому, окремих суспільних груп (і в тому числі інших еліт) та окремих особистостей на служіння суспільству й утримання їх від суспільно шкідливої діяльності.
- Контроль та корегування суспільної діяльності та суспільних відносин.



**Дякую Вам за увагу!**