

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

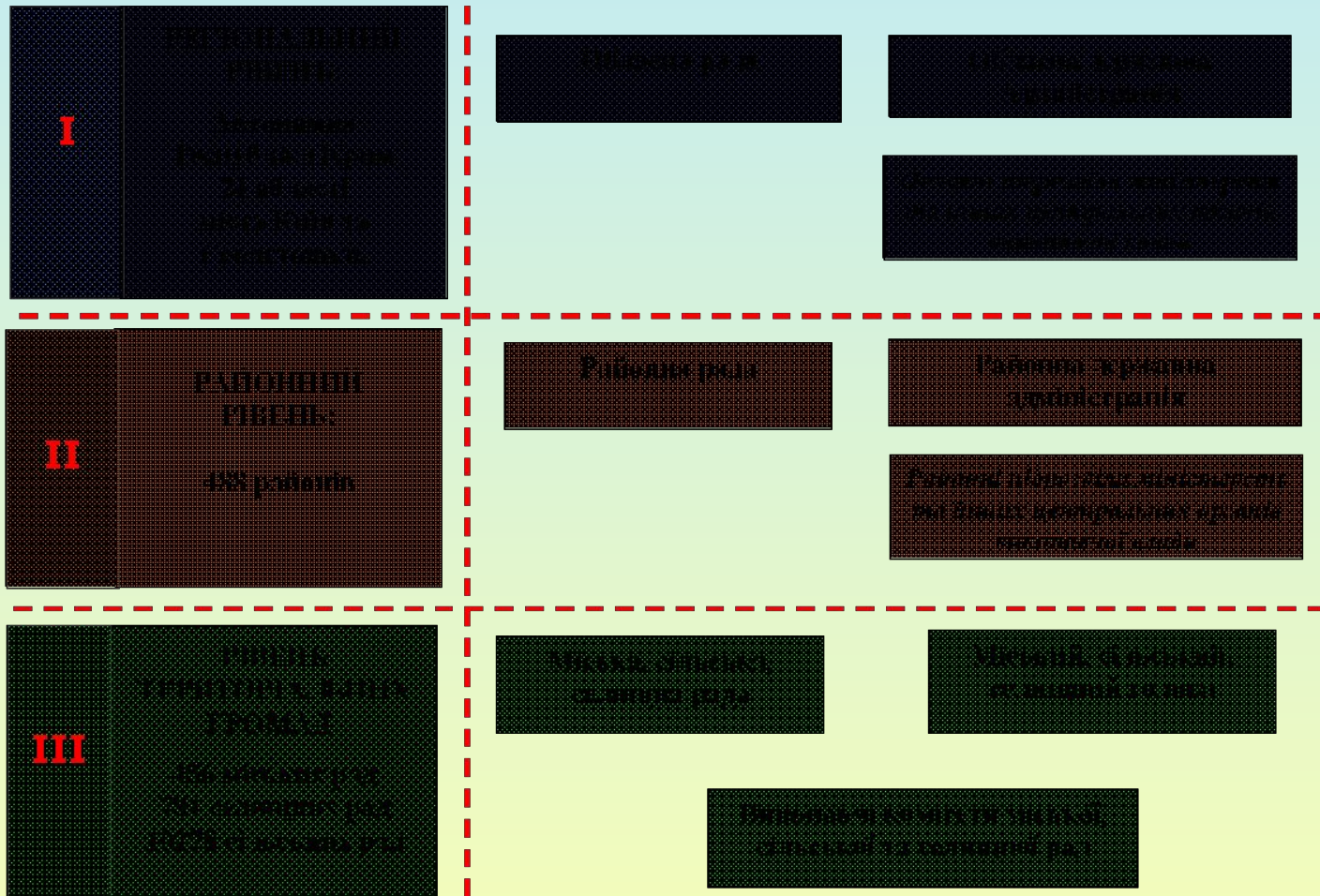
- законність
- демократизм
- децентралізація
- деконцентрація
- субсидіарність
- партнерство
- ефективність
- підконтрольність
- відповідальність
- відкритість
- гласність



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 "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!