

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
Центр професійної та післядипломної освіти  
Кафедра управління імені Олега Балацького

Шифр \_\_\_\_\_

Наказ ректора про  
затвердження теми

„До захисту допускається”  
завідувачка кафедри

\_\_\_\_\_ Г.О.Швіндіна

## **КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА**

**на тему**

**«Реформа державної служби в Україні: нові аспекти  
самодостатності публічного управління»**

за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»,  
освітньо-професійна програма «Державна служба»

*Студента гр.ДСмз-91/1*

*Малько Н.О.*

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр.

Кваліфікаційна робота магістра містить результати власних досліджень.  
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на  
відповідне джерело Малько Н.О.

*Науковий керівник*

*к.е.н., проф. Жулавський А.Ю.*

**Суми 2020 р.**

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
Центр професійної та післядипломної освіти  
Кафедра управління імені Олега Балацького

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувачка кафедри \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ р.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ МАГІСТРА

за спеціальністю

281 Публічне управління та адміністрування,  
освітньо-професійна програма «Державна служба

студенту групи ДСмз 91/1

Малько Наталії Олександрівні

1. Тема проекту (роботи) РЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: НОВІ АСПЕКТИ САМОДОСТАТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІНЦЯ затверджена наказом по СумДУ № \_\_\_\_\_ від „\_\_\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ р.
2. Термін подання студентом закінченої роботи \_\_\_\_\_
3. Мета кваліфікаційної роботи: удосконалення сучасної державної служби в системі ефективного публічного управління.
4. Об'єкт дослідження: напрямки реформування державної служби в Україні.
5. Предмет дослідження: відносини, що виникають між державою та державними службовцями у процесі реформування державної служби та органів державної влади.
6. Кваліфікаційна робота виконується на матеріалах Закон України «Про державну службу», Постанови Кабінету Міністрів України, розпорядження голови Сумської обласної державної адміністрації, звітність Секретаріату Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби, управління з питань персоналу апарату Сумської обласної державної адміністрації, монографії, підручники, навчальні посібники, статті та тези конференцій вітчизняних авторів, Інтернет-ресурси.

7. Орієнтовний план кваліфікаційної роботи, терміни подання розділів керівникові та зміст завдань для виконання поставленої мети.

| № пор. | Назва розділу  | Термін подання |
|--------|--|----------------|
| I      | ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ                     |                |
| II     | ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ |                |
| III    | НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ                 |                |

Зміст завдань для виконання поставленої мети кваліфікаційної роботи магістра:  
 У розділі 1 студент має дослідити поняття, ознаки, історичне становлення державної служби та вплив публічного управління на розвиток державної служби.

У розділі 2 студент має провести аналіз сучасної практики вступу та проходження державної служби в Україні (на прикладі Сумської області) та закордонного досвіду державної служби.

У розділі 3 студент має запропонувати удосконалення системи мотивації, професійної компетентності державних службовців та методичних підходів до оцінки ефективності діяльності державного службовця.

8. Консультації щодо виконання роботи:

| Розділ | Прізвище, ініціали та посада консультанта | Підпис, дата   |                  |
|--------|---|----------------|------------------|
|        |   | Завдання видав | Завдання прийняв |
| 1      |   |                |                  |
| 2      |   |                |                  |
| 3      |   |                |                  |

9. Дата видачі завдання \_\_\_\_\_

Керівник кваліфікаційної роботи

\_\_\_\_\_  
(підпис)

А.Ю.Жулавський

Завдання до виконання одержав

\_\_\_\_\_  
(підпис)

Н.О.Малько

## АНОТАЦІЯ

У роботі розглянуто теоретичні і методичні основи щодо реформи державної служби в Україні.

Здійснено аналіз існуючих особливостей реформування державної служби та визначено можливості удосконалення сучасної державної служби в системі ефективного публічного управління. Досліджено світові практики становлення державної служби в різних країнах (Франція, Великобританія, Німеччина, Швейцарія, США) та запропоновано перейняти їх досвід для подальшого реформування державної служби в Україні. Проаналізовано сучасний стан та частково виявлено недоліки в практичних складових роботи з персоналом. Запропоновано шляхи вирішення та вдосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері державної служби.

## РЕФЕРАТ

*Структура й обсяг роботи кваліфікаційної роботи.* Загальний обсяг кваліфікаційної роботи магістра складає 65 стор., в тому числі 5 рисунків, 41 використаних джерел.

*Метою роботи* є удосконалення сучасної державної служби в системі ефективного публічного управління. Відповідно до поставленої мети були вирішені такі *задачі*:

- аналіз теоретичних аспектів розвитку та становлення державної служби;
- визначення впливу публічного управління на розвиток державної служби;
- оцінка сучасного стану забезпечення персоналом та діяльності органів державної влади на місцевому рівні на прикладі Сумської області;
- оцінка реформування державної служби в Україні, враховуючи закордонний досвід;
- аналіз законодавства та виявлення практичних проблем;
- оцінка етапів вступу на державну службу та особливостей її проходження;
- розгляд напрямків реформування та методичних підходів державної служби в частині мотивації, професійної компетентності та оцінювання ефективності діяльності державного службовця;
- удосконалення системи мотивації державних службовців;
- розробка методичних підходів до оцінки ефективності діяльності державного службовця.

*Предметом дослідження* є відносини, що виникають між державою та державними службовцями у процесі реформування державної служби та органів державної влади.

*Об'єктом* дослідження є напрямки реформування державної служби в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є діалектичний метод наукового пізнання, порівняння, системний підхід та узагальнення.

*Наукова новизна.* Здійснено комплексну оцінку сучасного стану реформування державної служби, розкрито практичні складові вступу на державну службу, її проходження, мотивації, професійної компетентності та оцінки ефективності діяльності державного службовця, запропоновано нові механізми покращення впровадження реформи державної служби.

*Ключові слова:* РЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ, КОНКУРС, МОТИВАЦІЯ, ЕФЕКТИВНІСТЬ, ПРОФЕСІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ, ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ.

## ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| <b>ВСТУП</b> .....   | 6  |
| <b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ</b> .....   | 8  |
| 1.1. Поняття та ознаки державної служби.....   | 8  |
| 1.2. Історія формування державної служби в Україні.....  | 13 |
| 1.3. Вплив публічного управління на розвиток державної служби.....   | 18 |
| <b>РОЗДІЛ 2 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ</b> .....                     | 22 |
| 2.1. Сучасна практика вступу та проходження державної служби в Україні (на прикладі Сумської області)..... | 22 |
| 2.2. Закордонний досвід державної служби .....   | 33 |
| <b>РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ</b> .....                                     | 43 |
| 3.1. Мотивація державної служби в Україні.....   | 43 |
| 3.2. Професійна компетентність державного службовця як фактор успішності публічного управління.....        | 52 |
| 3.3. Методичні підходи до оцінювання ефективності діяльності державного службовця.....                     | 57 |
| <b>ВИСНОВКИ</b> .....  | 63 |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....  | 66 |

## ВСТУП

Державна служба є складним соціальним явищем, системою взаємодії громадян та інститутів органів влади з одного боку, та з іншого – суспільно-корисною професійною діяльністю компетентних державних органів. Вона стала в умовах сьогодення запорукою довіри громадян до влади та зміцнення соціально-економічного становища країни.

Вчені приділяють особливу увагу процесу розвитку теоретичних і практичних аспектів ефективного управління персоналом. Дослідженнями щодо становлення та реформування державної служби займалися такі науковці, як О.Ю.Оболенський, Ю.В. Ковбасюк, С.М. Серьогін, Є.С.Черноног, В.Я.Малиновський, І.П.Лаврінчук, І.М. Пахомов та інші.

Закон України «Про державну службу» 2016 року суттєво змінив суспільні погляди значимості державного службовця та діяльності державних органів в цілому. Публічне управління в сфері державної служби спрямувалося на формування власних державних цінностей орієнтованих на європейські стандарти.

План амбітної програми реформ в Україні заснований на цінностях та прихильності до демократичних принципів, верховенства закону, належного управління, прав людини та її свободи. Гідний рівень оплати праці, забезпечення кар'єрного росту та належне матеріально-технічне забезпечення робочого місця є основним для державного службовця. Також, враховуючи реформу децентралізації в Україні, необхідним є забезпечення додаткових гарантій державним службовцям працевлаштування та подальшої роби у сфері публічного управління.

Необхідність дослідження даної теми полягає у теоретичному аналізі, а також у визначенні та вирішенні практичних проблем, що неврегульовані на законодавчому рівні.

Метою роботи є удосконалення сучасної державної служби в системі ефективного публічного управління.



Відповідно до визначеної мети були поставлені та вирішені такі задачі:

- ✓ провести аналіз теоретичних аспектів розвитку та становлення державної служби;
  - ✓ визначити вплив публічного управління на розвиток державної служби;
  - ✓ оцінити сучасний стан забезпечення персоналом та діяльності органів державної влади на місцевому рівні на прикладі Сумської області;
  - ✓ оцінити реформування державної служби в Україні, враховуючи закордонний досвід;
  - ✓ проаналізувати законодавство та виявити практичні проблеми;
  - ✓ оцінити етапи вступу на державну службу та особливості її проходження;
  - ✓ розглянути напрямки реформування та методичні підходи державної служби в частині мотивації, професійної компетентності та оцінювання ефективності діяльності державного службовця.
- удосконалити систему мотивації державних службовців;
  - розробити методичні підходи до оцінки ефективності діяльності державного службовця.

*Предметом дослідження* є відносини, що виникають між державою та державними службовцями у процесі реформування державної служби та органів державної влади.

*Об'єктом* дослідження є напрямки реформування державної служби в Україні.

*Методи дослідження.* Методологічною основою роботи є діалектичний метод наукового пізнання, порівняння, системний підхід та узагальнення.

*Наукова новизна.* Здійснено комплексну оцінку сучасного стану реформування державної служби, розкрито практичні складові вступу на державну службу, її проходження, мотивації, професійної компетентності та оцінювання ефективності діяльності державного службовця, запропоновано нові механізми покращення впровадження реформи державної служби.

## РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

### 1.1 Поняття та ознаки державної служби

Основним нормативно-правовим актом в Україні, що визначає та регулює державну політику у напрямку суспільні погляди на значимість державного службовця забезпечення державної служби на сьогодні є Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року N 889-VIII (далі – ЗУ «Про державну службу»). Цей Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [29]. Зазначений нормативно-правовий акт був введений в дію з 01.05.2016 на заміні попереднього закону 1993 року та суттєво змінив та діяльність державних органів в цілому.

На законодавчому рівні закріплено поняття «державної служби» як публічної, професійної, політично неупередженої діяльності із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

б) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [29].

Розглядаючи функції державної служби, необхідно їх деталізувати певною мірою та доповнити з метою уточнення конкретних цілей та завдань державної служби, а саме:

- здійснення державної кадрової політики у сфері державної служби;
- розробка нормативно-правового забезпечення державної служби;
- планування та прогнозування розвитку персоналу державної служби;
- аналіз стану та ефективності державної служби в органах державної влади;
- нормативно-правове та організаційне забезпечення комплектування персоналу органів державної влади з урахуванням здібностей, професійних досягнень, особистісних і моральних якостей службовців;
- розробка та запровадження сучасних типових схем управління та їх методичного забезпечення;
- визначення й унормування профілів професійної компетенції посад державної служби;
- визначення рівнів професійної компетенції осіб;
- удосконалення соціально-правових умов і гарантій, потрібних для діяльності державних службовців;
- організація і методичне керівництво професійною підготовкою та післядипломною освітою державних службовців;
- формування сучасної інформаційно-аналітичної мережі, яка б містила інформацію про систему нормативних актів державної служби, забезпечувала

облік і аналіз персонального складу державних службовців, моніторинг ефективності діяльності органів державної влади тощо;

- створення та запровадження правових механізмів захисту прав та інтересів державних службовців;

- інформування громадськості про діяльність органів державної влади та державних службовців;

- контроль за дотриманням законодавства про державну службу і діяльністю її персоналу.

Розгляд питання щодо функцій державної служби дає змогу уточнити не лише її основне призначення, а й виявити нерозв'язані проблеми з метою ліквідації прогалин у правовому регулюванні чи його недоліків, розробки напрямів і визначення засобів удосконалення державної служби та її розвитку [8].

Державна служба – практична та професійна участь громадян у здійсненні цілей та функцій держави через виконання державних повноважень на посадах, що створені в державних органах.

Здійснює таку діяльність згідно статті 1 ЗУ «Про державну службу» «державний службовець» - громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Реформування державної служби ініціює та координує спеціальний уповноважений орган – Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС), що забезпечує якісне та ефективне управління державною службою в державних органах та впливає на розвиток професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим

практикам держав-членів Європейського Союзу, країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [23].

Зокрема, у липні 2014 року НАДС ініціювало утворення експертної робочої групи з розробки сучасного варіанту ЗУ «Про державну службу», що ґрунтувалися на вітчизняних напрацюваннях та аналізі кращих практик європейських країн. Така необхідність виникла після Революції Гідності з громадською недовірою до публічних управлінців того часу та відповідною вимогою до зміни Уряду, системи влади та державного управління.

Реформа державної служби та державного управління стала однією з пріоритетних та показових реформ, враховуючи з 2014 року зобов'язання України з цих питань до вступу в Європейський Союз, як наслідок – розпочалося узгодження українського законодавства до відповідних європейських норм.

Кабінетом Міністрів України 24 червня 2016 року схвалено Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року та сформовано план відповідних заходів, що передбачає наступні напрямки:

- ✓ стратегічне планування, координація формування і реалізації державної політики (удосконалення процедури підготовки документів у сферах державної політики та стратегічного планування, посилення стратегічної координації в рамках розвитку електронного урядування);

- ✓ державна служба та управління людськими ресурсами (автоматизація процесів/систем управління людськими ресурсами на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності та прозорості державної служби; приведення системи відбору на державну службу у відповідність з європейськими стандартами належного адміністрування і найкращими практиками; модернізація системи професійного розвитку державних службовців; забезпечення державних службовців належними умовами праці, зокрема створення конкурентної, прозорої та зрозумілої системи оплати праці; формування організаційної культури державної служби,

яка базується на цінностях досягнення результатів, відповідальності, інноваційності, відкритості комунікацій);

✓ підзвітність - організація, прозорість, нагляд (створення ефективної системи підзвітності та взаємодії центральних органів виконавчої влади; забезпечення чіткого розподілу сфер відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; удосконалення структури апарату центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій, забезпечення вільного доступу користувачів до інформації про органи виконавчої влади та їх діяльність у зручній формі);

✓ адміністративні процедури, адміністративні послуги та електронне урядування (запровадження правил загальної адміністративної процедури із забезпеченням базових гарантій фізичним та юридичним особам; забезпечення ефективної взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг; удосконалення адміністративних послуг за результатами моніторингу та оцінки; забезпечення зручного доступу фізичних та юридичних осіб до отримання адміністративних послуг в електронному вигляді) [11].

На сьогодні Секреаріатом Кабінету Міністрів України вже розпочато нову роботу щодо перегляду заходів, показників результативності та цілей Стратегії реформування державного управління на період до 2025 року. З цією метою до грудня 2020 року проводяться публічні обговорення із зацікавленими сторонами, громадськими експертами та громадянами. Також, для публічності проведення заходів (проектів документів, календару подій, новин) та впровадження нових цілей, було створено відповідний сайт «Реформа державного управління» за посиланням: <https://par.in.ua/information/publications/19>.

Новою Стратегією до 2025 року передбачається більше приділити уваги цифровій трансформації, електронній взаємодії органів влади з громадськістю (електронні послуги, wi-fi зони відкритого доступу, розвиток мережі ЦНАП),

професійному розвитку (забезпечення конкурентоспроможності), гендерній рівності та розвитку управлінських навичок державних службовців.

Також, не можна не відмітити подію в частині формування доброчесності державних службовців, а саме запровадження у 2016 році відповідно до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» подання згідно встановлених законодавством термінів електронних декларацій та відповідно функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції. Фінансовий контроль посадових осіб органів державної влади та відкритість їх до суспільства значно збільшили обізнаність та довіру громадян до влади.

Доступність та відкритість державних органів, їх модернізація та удосконалення ними надання якісних ефективних послуг, що відповідають потребам суспільства, отримання від них зворотного зв'язку у вигляді задоволенні вимог – головна мета державного управління в Україні, що відповідає Європейським принципам та стандартам.

## **1.2. Історія формування державної служби в Україні**

Лише після вивчення історії, її окремих аспектів та періодів її становлення можна зрозуміти у чому полягає сучасна державна служба. З'ясувавши етапи історичного розвитку країни, врахувавши певні надбання та народні звичаї, можна прийти до висновку стану сутності сучасної державної служби.

Етапами формування та визначенням характерних особливостей становлення державної служби займалися такі науковці, як О.Ю.Оболенський Є.С.Черноног, В.Я.Малиновський, І.П.Лаврінчук та інші.

Державне управління та державна служба є основою існування держави. Інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення

державного механізму, а найголовніше - робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління [19].

За думкою вчених, коли суспільство потребує політичне регулювання суспільного життя, виникає держава, а вже для неї основним чинником утворення має бути власний апарат управління, що здійснюватиме державні функції. О.Ю.Оболенський зазначав, що розвинена державна служба виникає на етапі розвитку державності, коли влада та її апарат істотно поділяє працю, розділяє осіб, які обіймають політичні посади, від осіб, які виконують професійно обов'язки в ситсемі державної служби. Політична еліта (влада) виробляє внутрішню та зовнішню політику, а апарат управління, чиновники, виконують та реалізують запропоновану політику. Тому, науковець робить висновок, що державна служба виступає як особливий вид праці, що є результатом її поділу [24].

Враховуючи виникнення держави як форми політичної організації правління, її розвиток, утворення та дотримання законів, удосконалення державної служби та публічного управління, можна розпочати опис історії формування державної служби в Україні, відобразивши картину минулого, що зазвичай розпочинається з часів Київської Русі.

Виділяють чотири етапи розвитку державної служби.

I етап – період утворення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі (IX-XII ст.), включаючи історичний період існування Галицько-Волинської держави (XII-XIV ст.) [8].

Період існування ранньої Київської Русі до XII століття слід вважати першим етапом виникнення державної служби [8]. Суспільні органи самоврядування (збори народу, рада старійшин тощо) почали відходити з появою влади князя разом з його оточенням – дружинниками, що жили на утриманні князя. Перші князі та його свита утворювали перший апарат державного управління, князь виконував елементарні функції глави держави: воєнну, зовнішню, судову та податкову (збирав данину з населення). Згодом після поділу земель в ранній Русі змінився і характер підлеглості бояр, феодалів



(державних службовців), що мали відтепер більше влади. Князь представляв собою вершину правління та мав враховувати і узагальнювати інтереси феодалів. Зародження державної служби розпочалося не як трудова професійна діяльність, а як виконання в першу чергу вказівок князя. Створення та заміщення посад відбувається в залежності від волі князя шляхом правонаступництва, призначення або обрання.

Період існування Галицько-Волинської держави не дав змін у становленні державної служби. Деякі незначні зміни відбулися в системі управління, але підтримувалися в цілому основи державного управління, утворені та сформовані за часи Київської Русі. Проте, за часів Галицько-Волинського Князівства служіння на державних посадах набирає самостійних рис та посадові особи (волостелі, воєводи) свої функції виконують на постійній основі за окрему винагороду, що характеризує сучасну державну службу.

II етап – період існування Козацької держави – Запорізької Січі (середина XVII-XVIII ст.)

Організація служби в новоствореній козацько-гетьманській державі базувалася на давніх традиціях врядування, в основу якого покладено принцип виборності та колегіальності прийняття суспільно-важливих рішень, успадкований ще з родоплемінних часів. Про те, що слов'яни не управляються однією людиною, а здавна живуть у народоправстві і найважливіші справи вирішують колективно, писали ще візантійські та арабські хроністи IV-V ст. [8].

Так, гетьман очолював державу та виконавчу гілку влади, його повноваження набувалися за результатами загальноприйнятих виборів на Генеральній чи Загальній раді. Козацька старшина та гетьман, як державні службовці, представляли інтереси держави через козацькі державні органи. Діяли місцеві ради, на яких обговорювалися військові, адміністративні та судові справи. Передусім молода держава мала військові ознаки та функції, тому відзначалася формуванням певних правил, їх дотриманням і прийняттям законів. Зароджуються ознаки парламентаризму шляхом вимагання

старшинами від гетьмана приймання рішень лише через обговорення на зборах, тобто приймалися спільні рішення в питаннях управління державою.

Державна служба в ті часи мала ознаки оплати, чіткого розподілу обов'язків та підпорядкування, вона стала ефективним інструментом управління державою. На цьому етапі відбулося становлення української державної служби як професійної діяльності в державних інтересах.

Згодом залежність гетьмана від російського царя змінила політичну автономію Гетьманату на адміністративну, держава зберігає самоуправління, власні традиції та законодавство. Істориками відмічено, що за період перебування України під владою Російської Імперії відбулося поступове переймання імперської форми управління та ознаки української державної служби, як такої, були частково втрачені [8].

III етап – Україна в складі Радянського Союзу (Українська народна республіка Українська держава 1917-1920 рр., УРСР 1921-1991 рр.).

У цей період, попри офіційне невизнання державної служби як спеціального виду трудової діяльності, стирання різниці між працівниками та державними службовцями, відсутності будь-якої концепції державної служби, державна служба все ж існувала в радянській Україні, вона регламентувалася окремими нормативно-правовими актами, тобто мала правову основу функціонування, проводилися наукові дослідження з визначення проблем державної служби. Особливістю державної служби в ці часи слід назвати, по-перше, те, що державні службовці слугували більше своєму керівникові, ніж загальному громадському інтересові та державі, та, по-друге, – її усічену структуру: якщо загальноприйнята структура державної служби має вигляд «держава – державний орган – службовець», то в радянські часи такий елемент як «державний орган» виключався з неї, внаслідок чого службовець по суті отримував завдання не від державного органу з визначеною компетенцією, а від держави. Даний період, хоча і не здійснив впливу на розвиток та становлення української державної служби в позитивному аспекті, все ж мав великий вплив

на формування відношення до державної служби, державних службовців, наслідки чого спостерігаються ще й сьогодні [8].

IV етап – сучасний, з моменту здобуття Україною незалежності [8].

Становлення сучасної державної служби пропонуємо розділити умовно на два періоди: *основоположний* – період, що передбачає прийняття перших нормативно-правових актів з питань державної служби (зміни, починаючи з 1991 року до Кодексу законів про працю України, зокрема з питань рівності трудових прав громадян та додаткових соціальних гарантій працівникам; ЗУ «Про державну службу» 1993 року, що визначив статус, окреслив права, повноваження та обов'язки державних службовців; постанови Кабінету Міністрів України, наприклад 1994 року щодо порядку обчислення стажу державної служби) та *реформуючий* – період запозичення західноєвропейських цінностей, поглядів та методів державного управління, що розпочався з 2014 року в період активного прагнення вступу України до Європейського Союзу (після подій Майдану, початку воєнної ситуації на півдні та сході країни) та пов'язаний з активною діяльністю Уряду, Президента в напрямку реформування державної служби. Так би мовити, одним із основних вимог вступу України до європейського простору стало прийняття відносно нових та адаптованих змін до законодавства: приймається Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, вводиться новий ЗУ «Про державну службу» 2016 року, видаються постанови, накази уповноважених органів, утворюються органи управління державної служби, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та відповідного контролю. Починає приділятися велика увага професійним компетентностям державних службовців, їх діловим та етичним якостям, а також увага Уряду з акцентована на методах державного управління.

Отже, як видно з короткого опису становлення державної служби, спрямованість її залежить від інтенсивності розвитку та завдань держави, що на пряму залежить і витікає від історичних подій.

Розвиток та становлення державної служби обумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення скільки потребою організації управління державою та процесами державотворення. Особливістю державної служби є її невід'ємність від розвитку держави, при цьому державна служба наслідує всі характерні ознаки держави, відображає стан державності, удосконалюється та структурується разом із розвитком держави [14].

### **1.3. Вплив публічного управління на розвиток державної служби**

Реалізація державної політики та досягнення поставлених урядом цілей можлива лише в результаті цілеспрямованої управлінської діяльності певних органів державної влади за допомогою компетентного управлінця. Процес управління є діяльністю цілеспрямованою та усвідомленою з прийняття управлінських рішень.

Публічне управління є системою вирішення багатоцільових завдань відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування (суб'єкти публічного управління) та налагодження процесу взаємодії між ними [13].

Якісне управління має велике значення, воно значно впливає на діяльність уряду і, отже, має важливе значення для зміцнення довіри до уряду і проведення необхідних реформ. Добре функціонуюча структура органів влади вимагає професійної державної служби, ефективних процедур розробки політики та законодавства, чітко визначених механізмів підзвітності між установами та громадянами, а також між установами, здатності установами ефективно надавати послуги громадянам і підприємствам, а також, передбачає надійну систему управління державними фінансами.

Як описує у своїй статті Хорошенюк О.В., «організація публічної служби представляє собою комплекс заходів, засобів, ресурсів і важелів щодо формування системи установ та організацій, умов діяльності й розвитку їх працівників з метою реалізації конституційних гарантій і цілей розвитку держави. Вона включає в себе такі складові:

- інституційну: упорядковану систему органів публічної служби, а також органів управління її розвитком;
- правову: нормативно-правові акти, що регулюють функціонування системи публічної служби та окремих її елементів;
- ресурсну: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, науково-методичне, інформаційне та інше забезпечення;
- організаційно-технологічну: механізми та інструменти добору кадрів на публічну службу, стимулювання їх діяльності, оцінювання праці, організація взаємовідносин, реалізації публічної політики і т. ін.;
- культурно-ціннісну: корпоративну культуру в системі публічної служби та ціннісні орієнтації службовців» [41].

Вирішуючи політичні питання України у сфері розвитку державної служби, необхідно скоординувати систему публічного управління в єдиний «організм», що представляє собою скоординовану роботу таких рівнів:

- міжнародний (міжнародні організації, уряди інших країн);
- державний (органи державного управління: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, центральні органи виконавчої влади, органи прокуратури та суду);
- регіональний (обласні державні адміністрації, обласні ради, регіональні представництва центральні органи виконавчої влади);
- місцевий (районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, територіальні представництва центральних органів виконавчої влади, інститути громадянського суспільства, бізнес-структури) [22].

Як свідчить Урядовий портал органів виконавчої влади України, реалізуючи з 2016 року Стратегію реформування державного управління, Уряд України активно підвищує спроможність міністерств шляхом умовного перетворення їх на аналітичні центри європейського зразку. Реформа управління передбачає зміну підходів до елементів виконавчої влади, таких як структура, процедура та люди. По факту це передбачає:

- розбудову сильних та підзвітних державних інституцій;
- підготовку якісних урядових рішень;
- формування професійної державної служби;
- запровадження електронного врядування;
- надання зручних послуг громадянам.

У результаті Урядом схвалено єдині вимоги до структури міністерств з обов'язковим включенням спеціальних підрозділів з формування політики та стратегічного планування, вводяться фахівці з питань реформ, змінюється система оплати праці державних службовців, що відповідає добору на посаду державної служби найкращих фахівців, запроваджується велика увага професійному навчанню державних службовців (наприклад створюється освітня е-платформа «Портал управління знаннями»).

У цей час активно запроваджується цифровізація, що вимагає впровадження електронного врядування. Активно розширюють свою діяльність центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), яких на сьогодні в Україні понад 800 одиниць. Також, здійснюється цифрова трансформація адміністративних послуг (більше 120 електронних послуг вже доступні на веб-сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг), започаткував роботу Єдиний державний веб-портал електронних послуг «Портал Дія», у тому числі доступний з мобільного застосунку, яким користуються 4,5 млн. громадян України, тощо. Вся ця діяльність органів державної влади значно вплинула на публічне управління та вдосконалення роботи державних інституцій, практично дозволяє уникнути зайвої бюрократії та корупції [37].

Метою управління в приватній або публічній сфері є досягнення максимальної результативності, ефективності та дієвості, при цьому мінімізувати витрати ресурсів, засобів і часу. На відміну від управління приватної сфери, де основним є отримання прибутку, публічний управлінець вивчає і забезпечує потреби суспільства певної адміністративно-територіальної одиниці або держави. Гарний управлінець вивчає стан і проблеми громадян, забезпечує надання вчасних та якісних публічних послуг з метою задоволення

нагальних потреб населення. Відповідно державний службовець та система державного управління мають бути ближчими до народу з метою зростання інтересу в останнього до державного процесу та активною участю в ньому.

Зважаючи на відносно новий досвід урядовців у публічному управлінні сфери реформування та розвитку державної служби, доцільним є зауважити про необхідність комплексного та своєчасного вирішення ними супутніх питань практичного застосування реформ та відповідних проблем розвитку на місцях. Поєднання фінансово-економічної спроможності та незалежності в цьому плані (а саме ми маємо на увазі сторону фінансування програм з питань розвитку та реалізації державної служби, господарське забезпечення діяльності органів державної влади, утримання їх апарату – службовців/персоналу) з практичним застосуванням всіх законодавчих змін та забезпеченням безперебійної роботи державних органів влади. Наприклад, одним із уразливих місць на сьогодні є недостатній належний рівень забезпечення матеріально-технічної бази органів державної влади, в основному на регіональному та місцевих рівнях, що дозволяє втілювати деякі складові реформи державної служби, особливо з цифровізації/діджиталізації (впровадження електронного документообігу, заміна паперових носіїв на електронні, збереження бази даних тощо), на відносно умовному та повільному рівні, та однозначно потребує постійної уваги та фінансового підсилення з боку уряду та компетентних управлінців на місцях.

## **РОЗДІЛ 2 ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ВСТУПУ ТА ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ – АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ІСНУЮЧИХ ПРАКТИК В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ**

### **2.1. Сучасна практика вступу та проходження державної служби в Україні (в Сумській області)**

Персонал є головним ресурсом у системі державної служби, а його якість має вирішальне значення для належного виконання завдань держави. За своїм значенням, для загального успіху системи, персонал майже не поступається фінансуванню, якісному законодавству або функціональній організації державного управління. При цьому мова йде не лише про кваліфікацію та професіоналізм окремих службовців, а й про належне використання персоналу, його розвиток та, не в останню чергу, про управління персоналом. Всі ці елементи позначаються англomовним терміном «Human Resource Management» (управління людськими ресурсами, HRM) [23].

Управління персоналом (менеджмент персоналу) – систематично організаційний процес відтворювання і ефективного використання персоналу.

Персонал (від лат. *personalis* - особистий) – це особистий склад організації, який працює за наймом і має певну компетенцію, що поєднує здібності та мотивацію кожного співробітника та визначає його поведінку в рамках організації у трудовому процесі.

Сьогодні популярним стає поняття «кадрового менеджменту» – комплексний, цілеспрямований вплив на колективи та окремих співробітників, забезпечення оптимальних умов для творчої, ініціативної праці для досягнення цілей організації. HR-менеджмент (Human Resource Management) – управління людськими ресурсами (персоналом організації).

Для якісного управління персоналом необхідна HR-стратегія (набір основних правил, цілей і завдань роботи з персоналом, що визначені або



уточнені з урахуванням видів організаційних стратегій, організаційного і кадрового потенціалу, а також типу кадрової політики організації). Успішна HR-стратегія ґрунтується на трьох «стовпах»: оплата праці, оцінка персоналу і розвиток персоналу. Під HR-стратегією органів публічної влади розуміється стратегічне управління людським ресурсом органу публічної влади для забезпечення його загальної стратегії та реалізації кадрової політики.

HR-менеджер починається з інспекторів з кадрів, які вели кадрове діловодство й стежили за дотриманням норм законодавства про працю. Головна мета його діяльності – сполучення наявних людських ресурсів, кваліфікації й трудового потенціалу зі стратегією й цілями організації. Здійснює весь цикл робіт з персоналом: від вивчення ринку праці й наймання персоналу до виходу на пенсію або звільнення. Загально прийнятим є, що фахівець з управління персоналом (HR-менеджер):

- ✓ формує HR-стратегію установи, кадрову політику й планує кадрову роботу;
- ✓ забезпечує організацію кадрами необхідної кваліфікації, необхідного рівня й спрямованості підготовки;
- ✓ аналізує кадровий потенціал, прогнозує й визначає потребу в кадрах і фахівцях;
- ✓ проводить маркетинг персоналу;
- ✓ підтримує ділові зв'язки зі службами зайнятості;
- ✓ планує організацію й контроль підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців і керівників;
- ✓ комплектує організацію управлінськими кадрами й фахівцями з урахуванням перспектив її розвитку; тощо [1].

В Україні загальноприйнята посада «інспектора з кадрів» в системі органів державної влади відповідала посадам державної служби, що реалізовувалась згідно посадової інструкції, та не мала виокремлення як такої згідно переліку посад державної служби.

Лише з 2016 року офіційно визнано та введено в Класифікатор професій України посаду «спеціаліст з питань персоналу державної служби» (код 2419.3), який діє відповідно до Типового положення про службу управління персоналом державного органу, що затверджений наказом НАДС від 03.03.2016 № 47. Також, визначено обов'язковим введення до всіх державних структур з чисельністю понад 10 осіб окремого спеціаліста з питань персоналу та необхідність діяльності служб управління персоналом з розрахунком один фахівець на 20 штатних працівників державних службовців та прямого підпорядкуванню керівнику державної служби.

Починаючи з 2016 року, та по цей час суттєво змінюється робота спеціалістів з питань персоналу державних органів, змінюється формат та вимоги до їх буденного робочого графіку, виникає необхідність у їх професійному навчанні та адаптації у зв'язку з приведенням у відповідність внутрішніх документів установ до нових змін законодавства, основними серед яких стало: присвоєння в новому порядку рангів відповідно до займаної посади, зміни у веденні особової картки працівників, робота пов'язана із проведенням оцінювання результативності, ефективності та якості службової діяльності державного службовця (так звана «щорічна оцінка»), формування індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, проведення в новому порядку конкурсного відбору на вакантні посади державної служби (конкурси стають відкритими та доступними, вводиться он-лайн тестування на знання законодавства, створюється та починається робота на Всеукраїнському порталі вакансій державної служби «career.gov.ua»), запровадження нових правил внутрішнього службового розпорядку державних службовців тощо.

Велика увага починаючи з 2016 року приділена конкурсному відбору на вакантні посади державної служби. Процедура значно збільшила доступність громадян до участі у відборі та покращила зручність служб персоналу в проведенні відбіркових процедур.

Загальні вимоги до потенційних державних службовців передбачають громадянство України, вільне володіння державною мовою, вікові обмеження до 65 років, дієздатність особи, несудимість або відсутність за рішенням суду позбавлення обіймати посаду державної служби. Перевагою є вступ з освітнім рівнем молодшого бакалавра на категорію «В» державної служби (посада спеціаліста, у тому числі провідного і головного). При вступі на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації щодо громадян, які визначені законодавством. Конкурсний відбір відбувається відкрито за виключенням посад, пов'язаних з державною таємницею, мобілізаційною підготовкою, обороною та національною безпекою.

Обов'язковим для вступу на керівну посаду державної служби категорії «А» і «Б» відповідно до статей 56-58 Закону України «Про запобігання корупції» є проходження спеціальної перевірки до призначення на посаду, порядок якої визначений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. №171 «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». Перевірка передбачає узагальнення відомостей відповідних уповноважених органів Національного агентства з питань запобігання корупції, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, регіональних підрозділів з питань освіти і науки, охорони здоров'я, національної поліції, державної судової адміністрації, юстиції та військового комісаріату. Термін проходження спеціальної перевірки не має перевищувати 25 календарних днів з дати надання згоди кандидатом на посаду на її проведення, а весь процес від дати оголошення результатів конкурсу та оприлюднення інформації про призначення – 45 календарних днів.

Після призначення на посаду кандидата за результатами конкурсного відбору, в триденний термін спеціалістом з питань персоналу організується перевірка у відповідності до Закону України «Про очищення влади». Така

перевірка здійснюється одноразово. У разі звільнення та призначення особи до іншого державного органу, надається завірена в установленому порядку копія висновку про результати проведеної перевірки де зазначається, що до особи не застосовуються або застосовуються заборони, передбачені частиною третьою/четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади». Проведення зазначеної перевірки було запроваджено з 2015 року та застосовується до всіх державних службовців не залежно від категорії посад.

Відповідно до ЗУ «Про державну службу» вступ на посади державної служби можливий лише за результатами конкурсного відбору, що проводиться з дотриманням вимог постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби». Перебуваючи на посаді державної служби, особа має право бути переведена без конкурсу на рівнозначну (в межах однієї юрисдикції державного органу) або на нижчу посаду. Таке переведення здійснюється лише за згодою працівника і не може бути застосоване як «сховане» покарання.

Формування кваліфікаційних вимог та вимог до компетентності державних службовців покладається на керівника державної служби, що мають відповідати посадовим обов'язкам. Професійні знання законодавства конкурсант підтверджує за результатами складання тесту в он-лайн режимі на платформі НАДС в присутності членів конкурсної комісії. У разі успішного складання тесту, кандидат на посаду допускається до наступних етапів конкурсу: ситуаційне завдання (для керівної посади) або відразу – до співбесіди (для посади головного, провідного або спеціаліста).

Процедура конкурсного відбору на посаду державної служби:

✓ прийняття рішення про оголошення конкурсну на зайняття вакантної посади: видання розпорядчого документу установи, визначення адміністратора конкурсу з числа служби/спеціаліста з питань персоналу державного органу, формування конкурсної комісії, опублікування оголошення на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС;

- ✓ прийом від 7 до 30 днів та розгляд документів, відповідно до встановлених вимог, адміністратором конкурсу в електронному кабінеті порталу вакансій;
- ✓ електронне тестування конкурсантів на знання законодавства в присутності не менш як дві третини складу конкурсної комісії – у разі успішного складання, допускається до наступного етапу конкурсу;
- ✓ складання ситуаційних завдань конкурсантом (проводиться лише на керівні посади) – у разі успішного складання, допускається до наступного етапу конкурсу;
- ✓ проведення конкурсною комісією співбесіди з конкурсантом, складання загального рейтингу кандидатів згідно набраних балів за результатами всіх етапів конкурсу та надання списку із перших п'яти кандидатів керівнику державної служби;
- ✓ розгляд керівником державної служби загального рейтингу кандидатів на зайняття вакантної посади, визначення переможця конкурсу, оприлюднення результатів конкурсного відбору шляхом розміщення інформації про проведення конкурсного відбору на вакантну посаду на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС та повідомлення про результати конкурсантів.

У зв'язку із встановленням карантину та запровадженням посиленних протиепідемічних заходів на території України із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641, до порядку конкурсного відбору в квітні 2020 року були внесені певні обмеження.

Проведення конкурсної процедури, як такої, на період дії карантину призупинено, ввівся «добір з призначення на вакантні на посади», що здійснюється на контрактній основі тимчасово з терміном дії карантину та не довше двох місяців після відміни карантину відповідним рішенням Уряду. У двотижневий термін після зняття карантину керівник державного органу

зобов'язаний оголосити конкурс на призначення на посаду за встановленим конкурсним порядком і особа, яка працює за контрактом, підлягає звільненню при прийнятті рішення про призначення іншої особи за результатами конкурсного відбору (особа, працююча за контрактом, може прийняти участь у такому конкурсі та продовжити перебування на посаді на постійній основі як переможець такого конкурсу) [10].

Процедура добору з призначення на вакантну посаду державної служби шляхом укладення контракту:

- ✓ прийняття рішення про оголошення добору на зайняття вакантної посади: видання розпорядчого документу установи, визначення уповноваженої особи державного органу для відбору документів та проведення співбесіди з кандидатами, опублікування оголошення на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС;

- ✓ прийом від 3 до 7 днів та розгляд уповноваженою особою документів, відповідно до встановлених вимог, в електронному кабінеті порталу вакансій;

- ✓ проведення співбесіди уповноваженою особою з кандидатами (можливо дистанційно он-лайн), подання керівнику державної служби інформації щодо призначення на посаду кандидата шляхом укладення з ним контракту;

- ✓ розгляд керівником державної служби подання та прийняття рішення про призначення за контрактом особи або відхилення такої пропозиції, оприлюднення рішення шляхом розміщення інформації про проведення добору з призначення на вакантну посаду державної служби шляхом укладення контракту на Єдиному порталі вакансій державної служби НАДС та повідомлення про результати кандидата.

Призначена особа на посаду державної служби має всі права і обов'язки передбачені ЗУ «Про державну службу», складає присягу державного службовця, присвоюється відповідний ранг і отримує всі виплати за стаж державної служби або заохочувальні виплати, має право на додаткові відпустки, тобто вона має офіційний статус державного службовця.

Проте, Урядом визначено обов'язок утриматися від добору на вакантні посади та прийняття керівником державного органу рішення про призначення на вакантні посади за контрактом лише у виняткових та обґрунтованих випадках, враховуючи службову необхідність та реальну доцільність. Тому, добір відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 290 «Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» застосовується не всіма державними органами, що посилює навантаження на інших працівників, у зв'язку з розподілом обов'язків за вакантною посадою.

На прикладі призначення та звільнення працівників державних органів влади обласного та районного рівнів Сумської області, взятого для спостереження в період визначеного часу – III квартал протягом 2017-2020 років, маємо наступну інформацію [15, 16, 17, 18]. За даними Сумської обласної державної адміністрації нами виявлено, що за останні чотири роки спостерігається динаміка стабільної заміни працівників апаратів, структурних підрозділів обласної та районних державних адміністрацій і критичної нестачі в попиті на вакансії державної служби не відслідковується, навіть в період карантинних обмежень у 2020 році. Перевага звільнення над призначенням державних службовців пов'язаний з діючою реформою децентралізації та скороченням штатної чисельності установ державної бюджетної сфери.

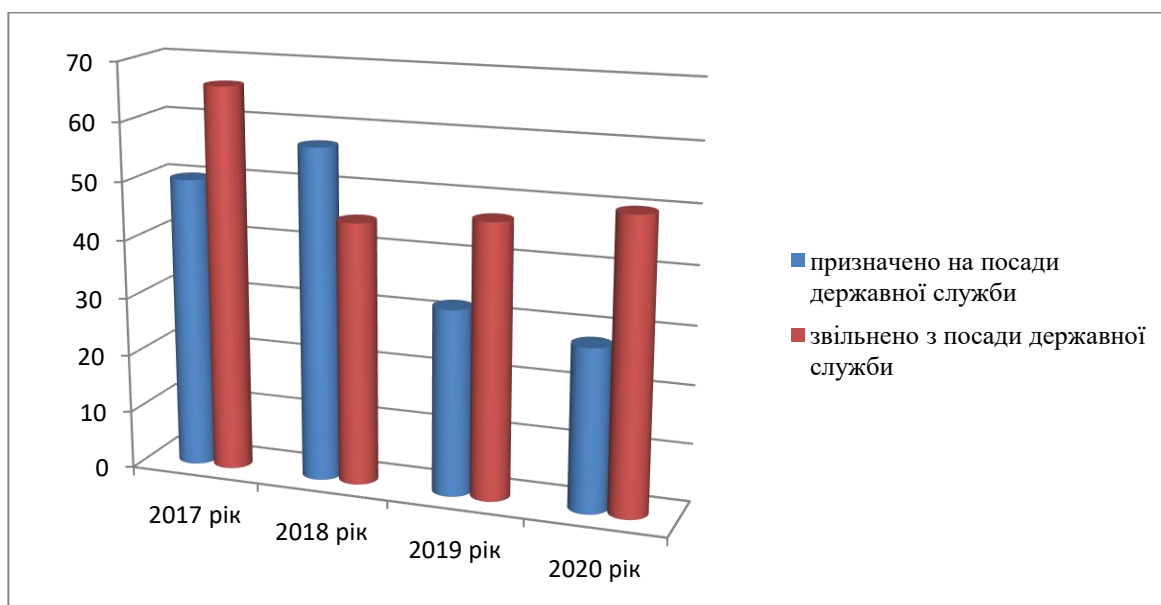


Рисунок 2.1 - Призначення та звільнення державних службовців Сумської обласної та районних державних адміністрацій за 2017-2020 рр.

\* Складено автором на основі матеріалів [15, 16, 17, 18].

При призначенні на посади державної служби та формуванні структури державного органу необхідно чітко виконувати співвідношення визначеною статтею 6 ЗУ «Про державну службу» стосовно наявності не більше третини посад державної служби категорій «А» та «Б» – керівників, до загальної штатної чисельності органу, тобто інших спеціалістів державної служби та працівників, які виконують функції з обслуговування.

Проаналізувавши структуру апарату Сумської обласної державної адміністрації, яка налічує 15 одиниць структурних підрозділів, та складає разом із керівництвом (головою, його заступниками, патронатною службою) 99 осіб штатної чисельності, можна констатувати факт, що частина керівників складає 32 одиниці [40]. Тобто, вимога законодавства в цій частині дотримана.

З метою реалізації заходів Стратегії регіонального розвитку та програми економічного і соціального розвитку Сумської області за напрямком «Поліпшення якості державного управління» службами з питань персоналу на місцях та управлінням з питань персоналу апарату Сумської обласної



державної адміністрації щокварталу здійснюється вище наведений аналіз структури та чисельності обласної та 18 районних державних адміністрацій Сумської області на предмет оптимізації їх граничної чисельності з огляду на виконання функцій, визначених Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Відповідні пропозиції та інформація надаються Кабінету Міністрів України, Міністерству розвитку громад та територій України, іншим центральним органам виконавчої влади за вимогою [28].

Зазначені питання є актуальними, адже за дорученням Уряду з 2019 року відбувається скорочення чисельності районних державних адміністрацій на 30%, а в подальшому реформою децентралізації передбачено функціонування декількох районів, розпочалася ліквідація та реорганізація державних органів виконавчої влади районних державних адміністрацій Сумської області та інших областей України.

За даними управління з питань персоналу апарату Сумської обласної державної адміністрації, щоквартально проводиться збір інформації та аналіз даних щодо кількісного і якісного (гендерна, вікова) складу державних органів, що входять до складу обласної та районних державних адміністрацій Сумської області. В установленому порядку здійснюється формування зведеного звіту про персонал державних органів області та забезпечується інформування Секретаріату Кабінету Міністрів України щодо кількісного і якісного складу керівництва місцевих державних адміністрацій Сумської області. Різниця між штатною та фактичною чисельністю працівників у 2017 році становить 226 одиниць, у 2018 році – 188 одиниць, у 2019 році – 192 одиниці, у 2020 році – 117 одиниць [15, 16, 17, 18]. Виявлене в аналізі даних щодо збереження та не заповнення вакантних місць, пояснюється нами як «резервний фонд» у разі зміни структури державних органів та збереження від скорочення працюючих державних службовців, у зв'язку з ліквідацією та реорганізацією державних органів, а також, як накопичення заробітного фонду установ за рахунок наявних вакансій, тобто збільшення преміального за заохочувального фонду для працюючих державних службовців.

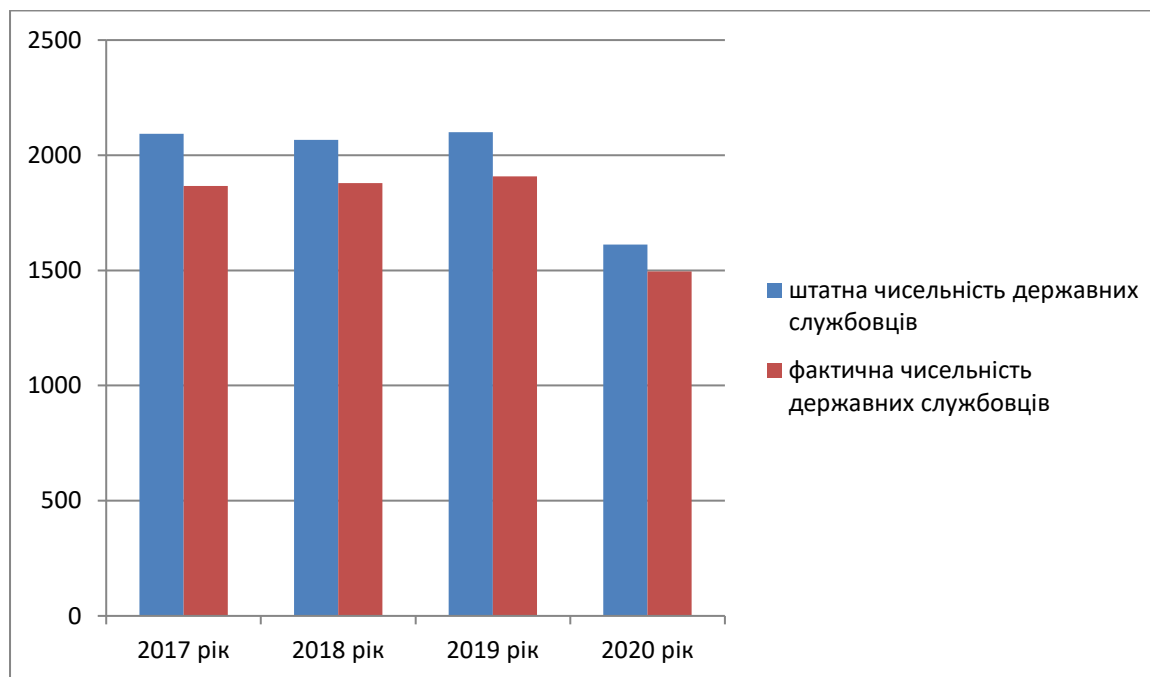


Рисунок 2.2 - Кількісний склад державних службовців Сумської обласної та районних державних адміністрацій за 2017-2020 рр.

\* Складено автором на основі матеріалів [15, 16, 17, 18].

Усього в Сумській області на сьогодні: 7 міст обласного значення та 18 районів (законодавчо вже визначено, що відбувається об'єднання адміністративно-територіальних центрів і територій та передбачено функціонування 5 районів). Реформа децентралізації в Україні та Закон України «Про місцеве самоврядування» сприяло утворенню в Сумській області 51 територіальних громад з числа цих міст та районів [27]. Районні державні адміністрації поки що продовжують здійснювати свою діяльність в своїх межах та у тому складі, який доцільний для здійснення своїх повноважень. На сьогодні державний службовець має шанс у зв'язку з ліквідацією або реорганізацією державного органу, у зв'язку з відповідною реформою, перейти на посаду в органи місцевого самоврядування без конкурсного відбору в порядку переведення та продовжити свою професійну діяльність.

Проте, оптимізація структури апарату, установ та організацій виконавчих комітетів міських, сільських та селищних рад на жаль не може

гарантувати всім вивільнившимся державним службовцям робочі місця. Звернувшись до служби зайнятості населення, працівник може знайти роботу за своїм освітнім рівнем та спеціальністю в іншій сфері або вимушений обрати приватний сектор для подальшої роботи, пройти за бажанням перекваліфікацію, навчання. Однозначно, що статус «державного службовця» в резюме особи є значною перевагою в прийомі на роботу за будь-якою посадою, адже це колосальний досвід та відповідна кваліфікація спеціаліста своєї справи.

## **2.2 Закордонний досвід державної служби**

Українськими науковцями-дослідниками Ковбасюк Ю. В., Оболенським О. Ю., Серьогіним С. М. та іншими вивчено, що «у зарубіжній літературі з державного управління широко вживаються терміни "цивільна служба" (civil service), "громадська служба" (public service), "урядова служба" (government service). Часто ці поняття вживаються як синоніми. Проте іноді в спеціальній літературі з теорії політики використовуються розмежування:

- на цивільній (громадській) службі функціонують постійні професійні службовці, які не можуть бути усунуті з посади;

- на урядовій службі зайняті вищі державні чиновники, які змінюються на підставі системи "здобування", тобто чиновники призначаються на державні посади за політичні заслуги і термін їх служби залежить від часу перебування на чолі уряду лідера партії, прихильниками якої вони є.

У системах державної (публічної, цивільної) служби зарубіжних країн діють як політичні чиновники, так і професійні державні службовці. Традиції та закони кожної країни передбачають особливий порядок діяльності інституту державної служби, що має яскраво виражену соціокультурну специфіку» [8, с. 293].

З огляду на інституційний аспект публічна служба в широкому розумінні може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто законодавчої, виконавчої та судової), державних

підприємств, установ і організацій, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, а також установ [8].

Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, учителів тощо [8].

У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування [8].

Таким чином, у сучасній зарубіжній публічній (цивільній) службі домінують дві традиції: континентальна, представлена публічною службою європейських держав - Франції та Німеччини, і англо-саксонська, що діє в системі цивільної служби Великобританії та державної служби США [8].

Поміж загальноприйнятих успішних країн в формуванні державної служби пропонуємо відзначити і досвід Швейцарії. Хоча пряма демократія не є тільки особливістю Швейцарії, але в цьому вона більш розвинена, ніж будь-яка інша європейська країна. Враховуючи історично започатковану злагожену систему місцевого самоврядування, Швейцарська Конфедерація, яка представлена поділом на кантони та громади, є показовою для формування української децентралізації, що в перспективі передбачає такий поділ на громади та скоординовану роботу органів влади усіх рівнів. Наприклад, швейцарська демократія надає своїм громадянам можливість безпосередньо брати участь в процесі прийняття політичних рішень: вони можуть або самі запропонувати законопроект, або відхилити вже схвалений парламентом закон [2].

Як зазначають науковці Ковбасюк Ю.В., Загороднюк С. В. у Швейцарії ніколи не існувало єдиного нормативного акта про діяльність державних службовців. У кожному кантоні діють особливі публічно-правові норми та відповідні місцеві органи, що задовольняють необхідні суспільні потреби громадян. Законодавство про публічну службу Швейцарії складається з федерального законодавства, кантонального та нормативних актів громад. На

рівні Швейцарської Конфедерації зміст публічно-правових службових відносин детально регламентовано в чинному на сьогодні «Законі про посадовців» від 30 червня 1927 року.

Індикатором адміністративної реформи та модернізації управління кантону виступає показник кількості департаментів та послуг, а також величина й обсяг завдань, які здійснюють державні інституції. Результатом численних реформ у період із 1990 по 2008 рр. стало зменшення кількості департаментів на 25%, тоді як кількість послуг у цей самий період часу зросла на 4%. Особливо відчутною ця динаміка була в період 1996-2001 рр. Кількість департаментів у цей період зменшилася із 208 до 156, тоді як кількість послуг, що надавалися державними інституціями, збільшилася із 1070 до 1110, а потім в 2004 р. досягла позначки 1259 [38].

При вступі на посаду в Швейцарії, для посадовців головними є критерії оцінки ділових якостей, у тому числі готовність до комунікації та взаємодії не лише з суспільством, а й з керівництвом/колективом. Посадовці повинні бути готовими протягом всього періоду службової діяльності до можливої перевірки якості виконання ними посадових обов'язків, посадовцям може бути запропоновано в будь-який час (особливо при просуванні по службі або при переоформленні службових правовідносин) перездати кваліфікаційний іспит. Посадовці Швейцарії мають права на грошове утримання, яке складається з основного посадового окладу та додаткових виплат, на соціальне забезпечення (забезпечення по старості, пенсійне забезпечення, страхування на випадок різних випадків подій тощо), на відпустку, на підвищення професійної кваліфікації, на просування по службі, на отримання більш високої посади і чину, на участь в управлінні і на прийняття рішень, на отримання після закінчення служби посвідчення про те, що посадовець перебував на суспільній службі [9].

Обов'язок вірності посадовця і службовця характеризується в загальному плані тим, що посадовці повинні забезпечувати задоволення насамперед суспільних інтересів, що означає утримання в деяких випадках від особистих

поглядів і дій, які можуть заподіяти шкоду суспільству. Також, обмежується свобода на об'єднання в союзи і організації, проведення зборів, походів і демонстрацій [9].

У Західній Європі державні чиновники (крім тих, хто обіймає вищі чи пов'язані з політичною владою посади) зазвичай відбираються з кандидатів на вакантні посади за здібностями, а не з політичних міркувань. На думку Ж.Ф. Кеслера, професіоналізм має більше значення, ніж ідеологія, важлива не політична приналежність чиновника, а його компетентність [20].

Розрізняють два підходи в доборі державною спеціалістів: вузький та багатоцільовий. Так, за інформацією Мельникова О.Ф. «Франція, Німеччина та Великобританія надають перевагу багатоцільовому підходу. У Західній Європі вважається, що “уповноважений держави” повинен бути здатним займати різні посади протягом усієї своєї кар'єри. На всіх рівнях приймання на службу на конкурсній основі виявляються загальні знання, а не знання в якійсь конкретній формі, що дозволяє виявити такі якості, як ясність розуму, здатність до умовиводів і свободу висловлення думки кандидатів, оцінити їхню освіченість. Крім того, на державній службі, як і в приватному секторі, професійна спеціалізація вимагає попередньої загальної освіти. До того ж неможливо виконувати одні й ті самі функції протягом усього життя» [21, с. 19].

Конкурси найчастіше мають характер, близький до університетських іспитів. Однак із програм беруться тільки ті теми, що в майбутньому знадобляться конкурсантам. Конкурси під час прийому на роботу на державну службу завжди включають перевірку загальної культури, поряд з іспитами за адміністративно-управлінськими спеціальностями. Інтелектуальний рівень береться до уваги в такому ж ступені, як і технічні знання... Він повинен володіти, у першу чергу, такими властивостями, як здатність до адаптації, аналізу, узагальнень та ін., великою загальною культурою, щоб легко увійти в курс справи, у конкретне законодавство, конкретну діяльність» [21, с. 19].

Вузькоспеціалізований підхід. Інтелектуальний добір вищих державних службовців може здійснюватися і як добір фахівця на конкретну посаду.

Наприклад, у США кожна посада має конкретні характеристики, і добірочні іспити виявляють відповідність їм кандидата. Умови проведення іспитів ліберальні, але успішний результат не гарантує прийому на роботу. Остаточне рішення виносить сенатом. Усякий раз, коли федеральний чиновник побажає залишити свою посаду, щоб піднятися нагору по службових сходах чи щоб змінити службу, він повинен наново найматися. Форми добору за інтелектуальними критеріями можуть бути різні: за поданими документами; після проходження іспитового терміну; за результатами іспиту на професійну придатність [21].

У Німеччині професійна державна служба з'явилася однією з перших у Європі. Вона будувалася на основі принципів відданості службі, законності, єдності, професійності і стабільності. Конституційною основою оплати праці службовців ФРН є принцип «утримання» – один з основних принципів статусу чиновника. Держава має дбати про благо службовця і благо його сім'ї, надавати допомогу і захищати його в період трудової діяльності. Фактично держава платить не за працю службовця – вона оплачує його функцію. Оплата праці має бути співмірною і відповідати займаній посаді. Вона має забезпечити працівникові можливість повністю присвятити себе своїй роботі, оскільки лише фінансово незалежний службовець може самовіддано працювати на державу. Публічний службовець неперервно навчається, підвищує свою професійну компетентність (переважно в правому напрямку, а не особистісному) та професійно і кар'єрно зростає. Особлива увага в процесі навчання майбутніх спеціалістів вищого рівня надається стажуванню [7].

У ФНР громадянська служба охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і працівників. Критерієм розрізнення є правова форма призначення:

- для чиновника - це акт призначення, що видається в особливому порядку компетентною владою;

- для службовця та працівника - це договір про вступ на службу, що укладається сторонами. [8, с. 295].

Чиновників виділено в групу особливо довірених осіб, спеціально наділених управлінськими функціями та пов'язаних із ними особливим правовим і політичним статусами [8, с. 295].

Основним нормативним актом, що регулює діяльність чиновників, є Федеральний Закон про чиновника, прийнятий у 1953 р., що діє в редакції 1985 р. Згідно з ним до категорії чиновників належать не лише працівники державного апарату - державні службовці, а й судді, викладачі шкіл, професори університетів, військовослужбовці, працівники пошти, залізниці, державних банків [8, с. 295].

У Франції, на відміну від України, державна служба має кар'єрний характер, що відзначається систематичним просуванням по службовим сходах в межах одного орґану. Таке кар'єрне зростання можливе не за рахунок обійманої посади, маючи відповідний ранг та звання (присвоюються за рахунок стажу), а проходженням атестації та оцінювальної характеристики керівника державного службовця. Показовим є досягнення професійної досконалості за рахунок підвищення кваліфікації.

Якщо не брати до уваги повноважень уряду в підвищенні по службі, то загальна система підвищення виглядає в такий спосіб:

- адміністративний паритетний комітет пропонує щорічну таблицю підвищення по службі, де заносяться працівники на основі професійної атестації;

- для остаточного залучення до зазначеної таблиці працівник зобов'язаний здати іспит;

- у разі успішного іспиту він одержує право участі в конкурсі на конкретне просування по службі. Якщо працівник не згодний на підвищення, його ім'я вилучається з таблиці. Із двох претендентів на підвищення з рівними шансами перевага повинна надаватися працівникові, що живе віддалено від родини зі службових обставин, інвалідам і т.ін. У разі коли конкретна вакансія не терпить зволікання з призначенням, можна провести підвищення по службі й призначення безпосередньо, але потім обов'язково одержати схвалення



паритетного адміністративного комітету. Призначуваний на державну службу чиновник потрапляє у визначену категорію й у визначений корпус і проводить у таких рамках усе своє професійне життя, просуваючись нагору за внутрішньою ієрархією (кар'єра). Загальний правовий статус державних службовців містить основні принципи і норми, що поширюються на всіх державних службовців, для деяких же корпусів державної служби діють спеціальні правила і норми» [21, с. 11].

Впровадження подібної таблиці - схеми просування по службі, може бути запропоновано для застосування в Україні, де в одному державному органі державний службовець може роками і навіть десятиліттями чекати на підвищення посади, тобто чекати на її наявність як таку. Плинність кадрів у добре структуруючому органі, за умови здорової позитивної атмосфери в колективі, можлива лише за відсутності кар'єрного зросту, що так важливо для мотивації амбіційної молоді та фінансової стабільності працівників в умовах інфляції української валюти.

До позитивних сторін французької системи освітньо-фахової підготовки державних службовців слід віднести чітко виражене розуміння завдань, а саме децентралізацію та територіальну організацію державних служб, комунікацію, усвідомлення та підтримку територіальних громад, поглиблене пізнання та розуміння необхідності співпраці з інституціями європейської співдружності, високоякісний менеджмент людських ресурсів та орієнтацію на екологічно чисті інновації. З нашої точки зору, французька система освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів є однією з найбільш розвинених у Європі та повинна максимально повно досліджуватися науковцями в Україні [7].

Враховуючи закордонний досвід вступу на посади державної служби, її проходження та особливості розвитку і становлення країн, можна запозичити певні здобутки для розвитку державної служби України. З цією метою була розпочата реформа державної служби нашої країни, що відбулася під впливом західних держав.

Так, з 2014 року Європейська комісія визначила обсяг реформи державного управління, що охоплює шість основних областей: стратегічна основа реформи державного управління, розробка політики і координація, державна служба і управління людськими ресурсами, відповідальність, надання послуг, управління державними фінансами. Принципи державного управління були розроблені спільно з SIGMA для визначення вимог добре функціонуючого державного управління в кожній з цих основних областей.

SIGMA (англ. Support for Improvement in Governance and Management) – програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту, створена за спільною ініціативою Європейського Союзу та Організації з економічного співробітництва і розвитку. В Україні діяльність SIGMA фінансується в межах окремих грантів від Швеції та Великої Британії.

SIGMA допомагає країнам-кандидатам в Європейський Союз, потенційним кандидатам і країнам-сусідам у створенні їх державних служб, реформуванні їх державного управління та зміцненні їх адміністративно-правової бази. Завдяки обміну професійним досвідом країн-членів ЄС цей процес допомагає їм проводити реформи і підвищувати ефективність своєї роботи. Фінансова та технічна допомога надається за допомогою інструменту допомоги перед вступом, а також Європейської політики сусідства, щоб допомогти партнерам узгодити з законодавством Європейського Союзу та прийняти міжнародні стандарти. SIGMA надає консультації, засновані на досвіді країн-членів Європейського Союзу і Організації з економічного співробітництва і розвитку, і оцінює прогрес в областях реформи державного управління.

Хоча загальні критерії належного управління універсальні, SIGMA розробила більш адаптовані принципи для країн-кандидатів до Європейського Союзу і потенційних кандидатів, а також більш загальні принципи, які підходять для більш широкого кола країн, в тому числі тих, які працюють з Європейським Союзом в рамках Європейської політики сусідства.

SIGMA з 2015 року проводить огляди на відповідність принципам державного управління в країнах-кандидатах до Європейського Союзу та потенційних кандидатах (Албанія, Боснія і Герцоговина, Косово, Черногорія, Північна Македонія, Сербія).

Перевірки принципів державного управління також проводяться в деяких країнах-партнерах Європейського Сусідства (Вірменія, Грузія, Молдова, Україна) на основі інтересів та ініціативи кожної окремої країни [3].

Також, дієвою у підтримці є наприклад платформа WeBER, призначена для моніторингу діяльності, досліджень та консультацій інститутів громадянського суспільства з реформи державного управління на Західних Балканах (Албанія, Боснія і Герцоговина, Косово, Македонія, Черногорія, Сербія). Вона є майданчиком для діалогу між близько 100 громадськими організаціями та урядами з питань державного управління. По суті, програма WeBER служить платформою для консультацій та дискусій на «Loomio» за посиланням: <https://www.loomio.org/dashboard>, і заснована на фактах діалогу між громадянським суспільством, представниками уряду та міжнародними і регіональними організаціями [4].

У грудні 2019 року Європейський Союз підтримав продовження WeBER - проекту підтримки західних Балкан для моніторингу реформи державного управління громадянським суспільством, трирічного проекту, який реалізовувався з 2015 по 2018 рік при фінансовій підтримці Європейського Союзу та співфінансування Королівства Нідерландів. Керуючись принципами SIGMA, WeBER вперше застосував підхід, заснований на фактичних даних і громадянському суспільству, моніторингу прогресу урядів регіону в реформі державного управління на основі вимог Європейського Союзу. WeBER2.0 триватиме до грудня 2022 року [4].

Україна зробила важливі кроки щодо здійснення складних реформ за допомогою Європейського Союзу. З 2014 року це означало, що щорічні кошти в розмірі до 200 млн євро, мобілізували для більш сильної економіки, більш сильного управління і більш сильного суспільства в Україні шляхом підтримки

ключових областей реформ (наприклад децентралізації, боротьби з корупцією та зміцнення верховенства закону). Також, Європейський Союз підтримує українське громадянське суспільство за допомогою грантів з різних фінансових інструментів.

В цілому, Європейський Союз і фінансові інститути (Європейський інвестиційний банк, Європейський банк реконструкції та розвитку) мобілізували в період з 2014 року по сьогоднішній день більше 13 млрд євро у вигляді кредитів і 2 млрд євро у вигляді грантів, щоб допомогти Україні стабілізувати її економіку, провести комплексні реформи і поліпшити ситуацію, життя своїх громадян [3].

Згідно звіту Директорату публічної адміністрації Секретаріату Кабінету Міністрів України про виконання у 2019 році Стратегії реформування державного управління України «основними проблемами функціонування державної служби та управління людськими ресурсами на державній службі в Україні на сьогодні залишаються: відсутність повноцінної автоматизованої інформаційної системи, яка б дала змогу мати оперативні статистичні дані про стан управління людськими ресурсами; низький рівень мотивації та відповідальності за результати своєї діяльності серед державних службовців; існуюча конкурсна процедура відбору на посади державної служби залишається недосконалою. Оскільки більшість центральних органів виконавчої влади не застосовують сучасні інструменти управління людськими ресурсами та професійного навчання – відсутній достатній рівень професійних знань у сфері добору персоналу на посади державної служби. Окрім того, залишається актуальним питання вдосконалення системи оплати праці, класифікації посад та можливості кар'єрного зростання державних службовців» [12, с. 16].

## РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

### 3.1. Мотивація державної служби в Україні

Забезпечення власної ідентифікації, соціалізація, значимість, незалежність, фінансова стабільність, визнання, престижність та багато інших стимулів для людини важливі при обранні професії. Що є рушійною силою для державного службовця? Мотивація однозначно важлива і необхідна для досягнення позитивних результатів та успіху. Для самодостатнього публічного управлінця вмотивованість матеріальна та нематеріальна є вагомими важелями в діяльності, що мають відповідати вимогам сучасності та світовим стандартам.

Статтею 50 ЗУ «Про державну службу» передбачено, що «держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросесної та ініціативної роботи».

Так, державний службовець отримує заробітну плату з державного бюджету, яка формується з визначеного Урядом фіксованого *посадового окладу* для відповідної адміністративно-територіальної одиниці, *надбавки за вислугу років* у розмірі 3 відсотків (але не більше 50) посадового окладу за кожен рік державної служби та служби, яка прирівнюється до такої згідно законодавством України, *надбавки за ранг* державного службовця та прирівняних до рангу спеціальних звань та *премії* (у разі встановлення, в межах фонду оплати праці та від особистого внеску в загальний результата роботи установи). Додатково в межах фонду оплати праці можуть здійснюватися додаткові стимулюючі виплати – надбавки за інтенсивність праці та за виконання особливо важливої роботи, враховуючи якість і складність підготовлених документів, терміновість виконання завдань, опрацювання та підготовки документів, ініціативність у роботі.

Згідно статті 52 ЗУ «Про державну службу» може встановлюватися виплата за вакантною посадою та «за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця... у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця...» [29].

Зауважимо, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів», посадовий оклад «спеціаліста державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення», тобто найнижчого рівня, становить 4 394 грн при розмірі мінімальної заробітної плати з 1 вересня 2020 року в 5 000 грн [26]. Відповідні оклади в 4 670 грн встановлені для спеціалістів обласного рівня та провідних спеціалістів районного рівня. Зауважимо, що додатково в примітках вищезазначеної постанови вказано, що «посадові оклади на посадах державної служби підкатегорії В<sub>3</sub> у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, становлять два розміри прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом», а це – 2 197 грн з 1 липня 2020 року, тобто у подвійному розмірі становить 4 394 грн, що і так відповідає мінімальному посадовому окладу спеціаліста державного органу. Зазначена вимога не забезпечує додаткові гарантії, а навпаки зобов'язує керівника державного органу здійснювати решту грошових дорахувань необхідних до суми мінімальної заробітної плати в 5 000 грн при необхідності такої доплати (враховуючи доплату за ранг – найнижчий 200 грн, надбавки за вислугу років – у разі наявності). За відсутності встановлення премій та надбавок, враховуючи доплату до мінімальної заробітної плати, та відрахувавши податок із нарахування заробітної плати 19,5% (18% податок на доходи фізичних осіб та 1,5% військовий збір), державний службовець по факту отримує 4 025 грн.



Рисунок 3.1 - Склад заробітної плати державного службовця

\* Складено автором на основі матеріалів [26, 29].

З метою забезпечення фінансової стабільності персоналу – грошової мотивації, та зменшення плинності кадрів, коригування в сторону збільшення заробітної плати таким спеціалістам та іншим державним службовцям проводиться за рішенням керівника державного органу в межах наявного фонду оплати праці, за рахунок економії фонду заробітної плати при наявності вакансій. Також, один раз на рік працівнику може бути виплачена матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Враховуючи вищевикладене, призначення на найнижчі посади державної служби категорії «В» молодих спеціалістів по завершенню вищого навчального закладу без досвіду роботи в державних органах, що дає право на мінімальну надбавку до посадового окладу, може розцінюватись у мотивації лише як престижний старт кар'єри та набуття надзвичайно цінного досвіду роботи в державних органах влади.

У травні 2019 року SIGMA, Європейська комісія і українська влада узгодила робочу програму, в якій одним із пріоритетів віддається співпраця в період до грудня 2020 року з Секретаріатом Кабінету Міністрів і Національним

агентством України з питань державної служби по підтримці здійснення реформи державної служби, зокрема, щодо державного сектора класифікації посад та системи оплати праці, а також впорядкування структури органів влади.

Присвоєння найнижчого 9 рангу державному службовцю вперше та чергового (по зменшенню) рангу кожні три роки, перебуваючи в межах однієї категорії посад, це одноразове поняття, оскільки присвоєння рангу не втрачає сили навіть при звільненні з посади та можливий в знятті лише в судовому порядку. Пунктами 7, 8 статті 39 ЗУ «Про державну службу» визначено, що «за особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг... За сумлінну службу державному службовцю у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.» [29]. За кожен ранг передбачена фіксована оплата до посадового окладу з відповідним поступовим збільшенням.

Можна відзначити мотиваційним «бонусом» для державного службовця право на щорічну основну відпустку тривалістю 30 календарних днів з грошовою виплатою на оздоровлення у розмірі середньомісячної заробітної плати та додаткових відпусток за стаж державної служби не більше 15 днів (починаючи з 5 років стажу державної служби, та щороку зі збільшення на один день). Інші додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші відпустки відповідно до Закону України «Про відпустки» також забезпечуються правом користування. За робочий рік працівник не має право використати більше 59 днів відпусток, що виникають за правом одночасно.

Розглядаючи нематеріальну мотивацію державного службовця, законом визначено, що «під час направлення державного службовця у відрядження беруться до уваги його сімейний стан та інші особисті обставини. Не допускається направлення у відрядження без їхньої згоди вагітних жінок, державних службовців, які мають дітей віком до 14 років, самостійно виховують дітей з інвалідністю, осіб з інвалідністю з дитинства» [29].



Новацією 2020 року стало введення поняття «віддаленої роботи» для державних службовців, що започаткувалося у зв'язку із встановленням карантину та запровадженням посиленних протиепідемічних заходів на території України із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641.

Ввівши зміни до Типових правил внутрішнього службового розпорядку, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 50, Уряд доповнив раніше визначену можливість за ініціативою працівника та згодою керівника встановлення безстроково або на певний період часу гнучкий режим робочого часу (неповний робочий день або тиждень, лише з поважних причин), відповідною можливістю виконання посадових обов'язків за межами адміністративної будівлі державного органу з дотриманням режиму робочого часу (за таких умов працівник гарантує власне технічне забезпечення, перебування на постійному телефонному та телекомунікаційному зв'язку, виконання визначених керівником завдань на період дистанційної роботи). Оплата праці в обох випадках проводиться з дотриманням усіх прав і гарантій та становить 40 робочих годин на тиждень.

Можливість здійснювати службові завдання вдома, у так би мовити у «вільному режимі», значно зацікавила та мотивувала до прискорення виконання поставлених завдань якісніше, вчасно або навіть завчасно молодих державних службовців, які давно пристосовані до спілкування в режимі «онлайн» і залежать від затрату часу на дорогу до місця роботи (особливо доречно сім'ям, в яких діти перебувають не в закладах освіти/дошкільних закладах, а також знаходяться в дистанційному режимі навчання або хворіють). Відмінне сприйняття такого виду роботи проявлено у більш «зрілої» категорії працівників, які звикли працювати «по бюрократичному», та тих працівників, посадові обов'язки яких неможливі до виконання поза межами адміністративної будівлі державного органу або відсутня взаємозаміна обов'язків таких працівників.

За інформацією Алюшиної Н.О. Гендиректора Директорату з питань координації політики енергетики та захисту довкілля Міністерства енергетики, у травні 2020 року цим Міністерством було проведено опитування серед державних службовців з різних регіонів України щодо оцінювання введення дистанційної роботи. В опитуванні взяли участь «665 державних службовців, посади яких належать до категорій “В” (56,8%) і “Б” (43,2%), усіх рівнів державних органів. З них, біля 60 % перейшли на віддалений режим роботи, тому працюють з дому, або ж своє робоче місце відвідують відповідно до графіку чергувань. Тобто, так чи інакше, вони отримали можливість спробувати себе у віддаленій роботі. Цікаво те, що чим вищий рівень державного органу, тим більше державних службовців перейшло на віддалену роботу... Як виявилось, найбільш поширеними способами стали обмін електронними документами (70,1%), індивідуальне телефонне спілкування (63,5%), обмін повідомленнями шляхом застосування засобів телекомунікаційного зв'язку (62,6%) та листування (60,3%). 14,1% державних службовців обрали відповідь «Не здійснюється нічого», що нашоєхує на роздуми. Гарною ознакою є великий відсоток державних службовців, які зазначили, що перебувають у постійному контакті з колегами, а це 77,6%. Майже 62% державних службовців, відмітили, що отримують зворотний зв'язок щодо виконаної роботи. Проте викликає занепокоєння і те, що частина респондентів (19,3%) відчують деяку ізоляцію від колективу, працюючи віддалено... 56% респондентів вважають, що мають всі матеріали та технічне обладнання для виконання роботи віддалено. 64% зазначили про те, що в підрозділі наявне систематичне планування роботи та контроль... 70% державних службовців вважають, що рівень ефективності, якості та виконавської дисципліни їхнього структурного підрозділу та державного органу з часу переходу на віддалений режим загалом не змінився... І один із найголовніших моментів цього дослідження є те, що 68% опитаних державних службовців зазначили, що і надалі хотіли б поєднувати віддалену роботу з очною, біля 20% - не хотіли б

працювати віддалено та 12% - хотіли б перейти повністю на віддалений режим роботи.» [5].

Також, до нематеріальних стимулів мотивації державного службовця «за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги» відносяться заохочення, що визначені статтею 53 ЗУ «Про державну службу»:

- «1) оголошення подяки;
- 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом;
- 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);
- 5) представлення до відзначення державними нагородами» [29].

За даними Сумської обласної державної адміністрації мешканцям Сумщини, у тому числі й державним службовцям, у 2017 році організовано вручення 167 державних нагород, відзнак Президента України, Урядових відзнак та 1 115 почесних грамот, подяк голови Сумської обласної державної адміністрації. У 2018 році відповідно 155 та 1 050, у 2019 році – 89 та 968.

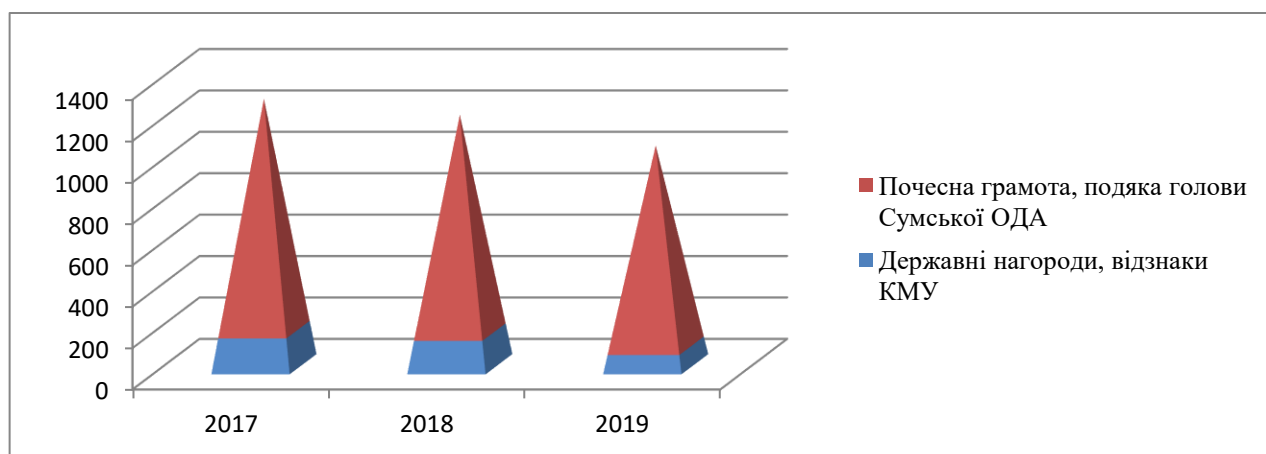


Рисунок 3.2 - Відзначення громадян Сумщини нагородами та відзнаками за особливі досягнення у праці

\* Складено автором на основі матеріалів [28].

Але не варто забувати той фактор, що робота державного органу в першу чергу належить до сфери «людина-людина», а це значить, що велике значення в організації роботи відіграє саме людський фактор.

Ще одним засобом мотивації персоналу є дисциплінарна відповідальність. Державний службовець за невиконання або неналежне виконання посадової інструкції, нормативно-правових актів у сфері державної служби, порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни притягається до дисциплінарної відповідальності [29].

Пункт 1 статті 65 ЗУ «Про державну службу» встановлює, що «підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення» у вигляді:

- «1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службову відповідність;
- 4) звільнення з посади державної служби.» [29].

Безперечно, до вжиття таких кардинальних дій, керівник державної служби має провести службове розслідування відповідно до законодавства з виявлення причин і обставин події, що стала наслідком поведінки працівника. Оскарження державним службовцем дисциплінарного стягнення можливе лише в судовому порядку.

Мотивація як формування успішної корпоративної культури наразі стає важливим для державного органу, що автоматично забезпечує емоційне здоров'я колективу державних службовців. Управлінцю необхідно побудувати робочий процес та скласти позитивну робочу атмосферу таким чином, щоб державний службовець незалежно від розміру оплати своєї праці прагнув

виконати посадові обов'язки бездоганно, проявляв ініціативу та успішність. Цей обов'язок покладається на керівника державного органу та служби з питань персоналу. Дбати про благополуччя працівника – це запорука відповідної «віддачі» та результативності діяльності державного органу. Необхідно впроваджувати «тімблдінг», святкові корпоративи, традиції тощо.

На сьогодні кар'єрна складова в мотивації державних службовців забезпечується ним самостійно шляхом просування на посади вищого рівня лише в конкурсному порядку (за наявності таких вакансій, при умові фахової відповідності та необхідних особистісних компетентностей кандидата). В умовах децентралізації будування кар'єри в межах однієї юрисдикції державного органу на разі призупиняється або є мінімальною, перспективи для публічних управлінців відкриваються зі зміною місця проживання. Тут, доречним буде впровадження для України досвіду Франції щодо будування матриці підвищення та просування на посадах кожного працівника державного органу з метою уникнення професійного вигорання та кар'єрного зросту. Подібним в Україні було формування «кадрового резерву», що здійснювався до 2016 року згідно попереднього ЗУ «Про державну службу» 1993 року, яким можна було скористатися як підставою для призначення державного службовця без конкурсу на вищу посаду, але ця норма втратила чинність, на нашу думку у зв'язку з нерівнозначним подібним призначенням та корупційною складовою.

Враховуючи низьку заробітну плату певних категорій посад державних службовців, Уряду необхідно врегулювати рівень посадового окладу працівників місцевої, районної, обласної державної адміністрації чи центрального органу виконавчої влади у рівнозначному розмірі та застосувати додаткові стимулюючі виплати, зважаючи на рівень розвитку галузі, тих повноважень в галузі, які виконує кожний фахівець. Мотивувати громадян до вступу на державну службу – додатковими соціальними гарантіями, наприклад ввести безкоштовне обов'язкове щорічне профілактичне медичне обстеження та забезпечити безкоштовне санаторно-курортне лікування для державних службовців.

### **3.2 Професійна компетентність державного службовця як фактор успішності публічного управління**

Різним аспектам проблеми професійної компетентності державних службовців присвячено наукові праці Н. Гончарук, Н. Липовської, Т. Лукіної, О. Марценюк, О. Мельникова, І. Нинюк, В. Олуйка, С. Серьогіна, В. Сороко, С. Хаджирадевої.

Від початку реформи державної служби в Україні поняття професійної компетентності державного службовця стало розглядатися як основа вступу та перебування особи на посаді в державному органі.

Формування кваліфікаційних вимог та вимог до компетентності державних службовців здійснюється керівником державної служби спільно з службою з питань персоналу до оголошення конкурсного відбору, враховуючи необхідні особистісні компетентності працівника за посадовими обов'язками.

Під час конкурсного відбору нормативно визначено такі кваліфікаційні вимоги, як освіта, досвід роботи, володіння державною та за потреби іноземною мовами. На останньому етапі конкурсної процедури - співбесіди конкурсною комісією оцінюються компетентності кандидата, які дозволять виконати посадові обов'язки якісно та ефективно, тобто професійно. Професійність полягає не лише в знанні законодавства, а в необхідному наборі ділових, особистісних якостей, що дозволять втілити набуті знання на практиці під час виконання посадових обов'язків.

Компетентність – це професійні та особистісні якості, якими володіє працівник, та готовий застосовувати їх інтуїтивно, тобто автоматично, відповідно до ситуації в робочому процесі.

Серед поширених вимог до компетентності є: управління організацією роботи та персоналом; аналіз політики та планування заходів з її реалізації; прийняття ефективних рішень; командна робота та взаємодія; доброчесність; якісне виконання поставлених завдань; креативність; здатність приймати зміни та змінюватись; критична оцінка своєї роботи, сприйняття конструктивної

критики; відповідальність; прагнення особистісного і професійного розвитку; чітке і точне формулювання мети, цілей і завдань службової діяльності; розуміння змісту завдання і його кінцевих результатів, самостійне визначення можливих шляхів досягнення тощо. Конкретний перелік вимог до компетентності кожного державного службовця визначається посадовою інструкцією.

Мінімальний набір компетентностей, що дозволив пройти конкурсний відбір, вже призначений на посаду державний службовець, за допомогою служб з питань персоналу, безпосереднього керівника та керівника державної служби має щороку удосконалювати та розширювати. Це можливо шляхом проходження навчання за професійними та короткостроковими програмами підвищення кваліфікації.

Як визначено статтею 48 ЗУ «Про державну службу» «державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном... Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації - не рідше одного разу на три роки.» [29].

З інформацією Кабінету Міністрів України у 2019 році «відбулись якісні зміни в системі підвищення кваліфікації держслужбовців покликани забезпечити розвиток професійних компетенцій державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, що сприятиме максимальному задоволенню потреб органів виконавчої влади у фахівцях з високим рівнем

професіоналізму. Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджене постановою Кабінету Міністрів від 6 лютого 2019 р. № 106, сприятиме створенню сучасної цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання зазначених категорій осіб з розвиненою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом. Впродовж року на базі Української школи урядування, НАДУ, регіональних інститутах державного управління НАДУ, центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій пройшли навчання 2781 державний службовець» [12, с.20].

Розпочав функціонувати «Портал управління знаннями» (<https://pdp.nacs.gov.ua>) – це єдина он-лайн база освітніх програм та програм підвищення кваліфікації для державних службовців, освітня платформа у сфері професійного навчання державних службовців усіх категорій, голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, посадових осіб місцевого самоврядування. Портал дозволяє швидко та зручно взаємодіяти замовникам і надавачам освітніх послуг. Провайдери і викладачі розміщують на порталі інформацію про свої навчальні курси, а споживачі можуть в режимі он-лайн зареєструватися на них. Система пошуку ділить навчальні програми за тематикою, формою навчання, регіоном. Станом на 24 лютого 2020 р., на Порталі знань представлено 508 навчальних програм, зареєстровано 84 провайдери, 124 викладачі і майже 11 тис. користувачів. Впроваджено онлайн-ресурс для кандидатів на посади фахівців з питань реформ «Нова державна служба: доступно про головне», веб-платформа «Спільнота практик: сталий розвиток» за адресою <http://udl.despro.org.ua/> [12].

Продовжується робота щодо розроблення модулів інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS. Наприкінці року НАДС ввело в дослідну експлуатацію інформаційну систему управління



людськими ресурсами (HRMIS) PoClick. Проєкт уже запущено у трьох пілотних установах: НАДС, Мінцифрі та Мінфіні. HRMIS сприятиме вдосконаленню обміну інформацією між державними органами щодо кадрового планування та підбору персоналу, структури зайнятості, кадрової статистики, підвищенню кваліфікації та розвитку державних службовців, управлінню ефективністю та винагород. Планується, що до кінця 2020 р. систему використовуватимуть всі міністерства. З часом на використання системи PoClick мають перейти всі державні органи в Україні [12, 39].

Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути, а також інші заклади вищої та післядипломної освіти, є головною ланкою в системі здійснення профільного навчання державних службовців в Україні. В Сумській області такими закладами, що здійснюють підготовку державних службовців за освітнім рівнем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» є Сумський державний університет та Сумський державний педагогічний університет ім.А.С.Макаренка. Також, безкоштовні послуги для державних службовців надає Державний заклад післядипломної освіти «Сумський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» (Сумський центр післядипломної освіти).

Додатково управління з питань персоналу апарату Сумської обласної державної адміністрації, у контексті Стратегії регіонального розвитку Сумської області на період до 2020 року, проводить на базі Сумського центру післядипломної освіти семінари-практикуми на теми «Удосконалення системи управління людськими ресурсами в органах публічного права», «Сучасні технології управління людськими ресурсами на державній службі» зі службами управління персоналом районних державних адміністрацій, структурних підрозділів обласної державної адміністрації, міських, сільських та селищних рад (проведення навчань у 2020 році переведено в он-лайн режим у зв'язку із карантинном). Активно використовуються сучасні інформаційні системи,

навчальні інтернет-платформи, соціальні мережі, спеціалізовані сайти тощо. Забезпечується оперативне реагування на проблемні ситуації у сфері управління персоналом органів публічного права. Так, на тематичній сторінці в соціальній мережі Facebook у постійному режимі надаються консультації, на сьогодні за сторінкою постійно стежать 1756 осіб.

З метою правильного професійного та особистісного розвитку особистості щороку в грудні місяці забезпечено обов'язок спеціаліста з питань персоналу державного органу спільно з кожним державним службовцем, за результати їх оцінювань безпосереднім керівником виконання завдань за рік, визначаються потреби у професійному навчанні (із зазначенням компетентностей), тобто складається індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця з орієнтовними напрямками, темами професійного навчання.

В цілому за рік такого навчання за планом індивідуальної програми необхідно вибірково набрати 1 кредит ЄКТС за такими напрямками, як наприклад: «гендерної рівності; державної політики цифрового розвитку; детінізації доходів; дотримання прав людини та протидії дискримінації; електронного урядування та електронної демократії; євроатлантичної інтеграції; європейської інтеграції; забезпечення прав та інтересів осіб з інвалідністю; запобігання корупції та забезпечення доброчесності; інформаційної безпеки та захисту персональних даних; кібербезпеки; комунікації та взаємодії; лідерства; національно-патріотичного виховання дітей та молоді; стратегічного управління та планування; стратегічних комунікацій; удосконалення рівня володіння державною мовою; управління змінами (впровадження або сприйняття змін); управління персоналом на державній службі; управління публічними фінансами» [30].

Аналізуючи вищезазначений перелік пріоритетних напрямів (тем) для підвищення кваліфікації державних службовців за загальними професійними (сертифікатними) програмами, визначених наказом Національного агентства України з питань державної служби 27.08.2020 № 154-20, та взагалом

діяльність уповноважених органів з управління державною службою, очевидним є те, що діяльність Уряду стосовно реформи державної служби, дозволяє розширити обізнаність та світогляд державного службовця в напрямку європейських цінностей, цифровізації та належного управління, забезпечує доступність та зручність в підвищенні необхідних професійних компетентностей публічного управлінця. Необхідно на сьогодні більше запроваджувати інструменти неформальної освіти (тренінги, виїзди, практичні навчання тощо), що б дозволяли не лише поглиблювати рівень суто професійних знань, але й набувати корисні для вимог сучасного часу уміння, навички та компетентності державного службовця.

### **3.3.Методичні підходи до оцінювання ефективності діяльності державного службовця**

Ефективність діяльності державного службовця визначається за рахунок оцінювання та виправлення виявлених недоліків в роботі з метою покращення роботи державного органу в цілому. Ефективна результативність діяльності державного службовця – це відображення роботи ефективності державного органу влади та держави як такої.

Державний службовець, виконуючи свої посадові обов'язки, щодня підлягає оцінюванню внутрішньо, тобто самостійно, у вигляді власної задоволеності у досягнутих результатах завдань поставлених на день або більш прогностичних – на тиждень, місяць, квартал тощо, та підлягає зовнішньому оцінюванню з боку керівництва, колег та громадян (виконання суспільно корисних завдань).

Як зазначає науковий дослідник Сергій Шевченко, «професійне оцінювання персоналу варто розглядати в системі професійного розвитку у взаємозв'язку з професійною орієнтацією, професійною мотивацією, професійною адаптацією, професійною освітою, вихованням та ін. Оцінювання діяльності державних службовців має здійснюватися за допомогою основних

трьох підходів: *компетентнісного, діяльнісного* (продуктивність діяльності) та *економічного*: «затрати – віддача (результат)». Ефективність діяльності державного службовця краще вимірювати індивідуально, із застосуванням підходів і критеріїв оцінювання.» [25, с. 263].

Одним з основних напрямів змін є застосування компетентнісного підходу до всіх процесів управління людськими ресурсами на державній службі. Такий підхід покладено в основу кадрової політики Великої Британії, Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США, Австралії і передбачає врахування знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей службовця, що дають змогу реалізувати професійний потенціал на практиці [6].

Науковець О.Ю.Оболенський визначає поняття оцінювання персоналу в системі державної служби як «співвідношення основних особистісних, професійних якостей з основними вимогами. Проведення оцінювання персоналу державної служби дає змогу: планувати кар'єру та просувати працівника по службі; визначати рівень компетентності спеціалістів; здійснювати перестановку кадрів з урахуванням компетентності та потенціалу працівника; одержати психологічний портрет працівників організації; проводити ефективний підбір потрібних спеціалістів; вивчати специфіку міжособистісних відносин і психологічний клімат у колективі; визначати ступінь задоволення й зацікавленості працівників і організації; знаходити засоби для закріплення в організації потрібних спеціалістів; розробляти ефективну систему мотивації трудової діяльності; раціоналізувати методи роботи з персоналом» [8, с. 175].

На сьогодні відповідно до статті 44 ЗУ «Про державну службу» встановлено наступне:

«1. Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри.

2. Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення)» [29].

Регулює процес оцінки «Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців», що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640. Практичне застосування порядку, покладений на координацію служб з питань персоналу та керівників державних органів. Проведення етапів оцінювання результатів службової діяльності державних службовців відбувається в межах одного календарного року.

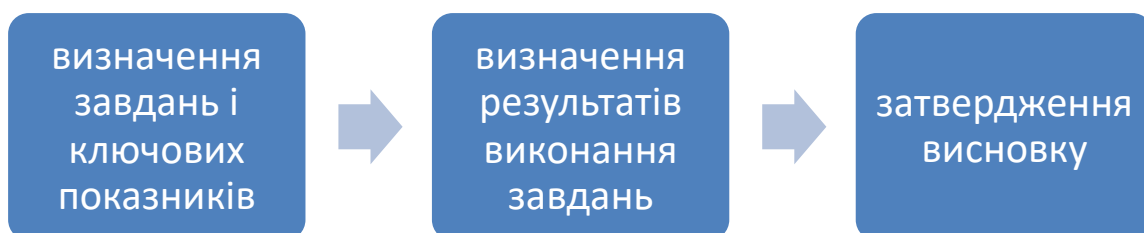


Рисунок 3.3 - Етапи проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців

\* Складено автором на основі матеріалів [32].

Так, щороку в грудні місяці державний службовець спільно з безпосереднім керівником державного органу формує в межах діяльності органу та посадових обов'язків від 2 до 5 завдань, які містять декілька ключових показників результативності, ефективності та якості (обов'язково вони мають мати вимірювальну ознаку - кількісний або відсотковий) та строк

фактичного виконання (зазвичай охоплює період січень-вересень робочого року). За результатами I, II або III кварталів завдання можливо переглянути і перезатвердити у випадку об'єктивних причин неможливості до виконання або у разі змін діяльності структурного підрозділу.

В процесі виконання визначених завдань, державний службовець проявляє свої професійні знання і компетентності, підвищує їх рівень згідно індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця за визначеними напрямками, темами професійного навчання. Результати професійних навчань впливають на рівень оцінювання завдань. Так, найвища оцінка «4» виставляється відповідно до критеріїв, коли «Пройдено професійне навчання відповідно до індивідуальної програми, за результатами якого нараховано не менше ніж 0,4 кредиту Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи (ЄКТС)» [32].

Загалом в критеріях до оцінювання результатів службової діяльності, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640, відслідковуються поєднані підходи до оцінювання. В кожному з критерій виставлення балів від «0» до «4» безпосереднім керівником державного службовця на співбесіді, враховуючи попередньо вивчений наданий працівником звіт, оцінюється:

- ✓ досягнення виконання завдання та його своєчасність – результат (*економічний підхід*);
- ✓ повнота виконання завдання – продуктивність (*діяльнісний підхід*);
- ✓ ефективність виконання завдання – компетентність (*компетентнісний підхід*).

Компетентнісний підхід оцінює державного службовця, аналізуючи його самостійність, ініціативність, дисципліну та характеризується дотриманням правил етичної поведінки державних службовців, дотриманням законодавства у сфері запобігання корупції. Звідси й походить формування доброчесності державного службовця.

За результати фактично виконаних завдань, оцінюючи комплексно діяльність державного службовця, безпосередній керівник обов'язково визначає потребу на наступний рік у професійному навчанні (зазначає компетентності та деталізує їх) з метою вдосконалення компетентності державного службовця, а саме для керівників: знання законодавства, професійні знання, лідерство, прийняття ефективних рішень, комунікація та взаємодія, впровадження змін, управління організацією роботи та персоналом, цифрова грамотність, інше; та для спеціалістів: знання законодавства, професійні знання, виконання на високому рівні поставлених завдань, командна робота та взаємодія, сприйняття змін, цифрова грамотність, інше [32].

На прикладі проведення оцінювання службової діяльності державних службовців апарату Сумської обласної державної адміністрації, які займають посади державної служби категорії «Б» і «В» [36], відповідно до статті 44 Закону України «Про державну службу», Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640, у 2018 році були затверджені результати – 31 особа пройшла оцінювання на «відмінно» та 2 особи мають «позитивну» оцінку, у 2019 році – 46 осіб пройшли на «відмінно». Це говорить про те, що діяльність керівників та спеціалістів державного органу влади розцінюється як ефективною в повній мірі. Відмінний результат є гарним стимулом для державних службовців, оскільки такі працівники підлягають одноразовому преміюванню у рівнозначному відсотковому співвідношенню до посадового окладу та мають перевагу над іншими у разі скорочення штату державного органу.

Оцінювання за «4» бальною системою має загальні критерії та об'єктивно не охоплює повною мірою всю діяльність державного службовця (виконання завдань). Тобто, на сьогодні необхідно розробити більш якісну та незалежну систему оцінки діяльності публічних службовців, яка б дозволяла вимірювати наскільки ефективним та дієвим є його професійний та особистісний внесок у розвиток тієї галузі, в якій він працює.

Таким чином, як зазначають Ю.В. Ковбасюк, О.Ю. Оболенський, С.М. Серьогін «критерії ефективності кадрової політики сприяють більш повному розкриттю змістовної сторони політики в галузі розвитку людських і трудових ресурсів. Якщо державні службовці за своїми професійними, організаторськими, морально-психологічними якостями відповідають посадам, що займають, то неодмінно повинні бути успіхи, насамперед пов'язані з підвищенням якості та рівня життя громадян. Лише в цьому випадку можна стверджувати, що кадрова політика ефективна і її мета досягнута» [8, с. 175].



## ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження щодо реформи державної служби в Україні, її нових аспектів самодостатності публічного управління, нами були зроблені наступні висновки.

Державна служба є визначальною складовою системи державного управління, від результативного та ефективного функціонування якого, залежать дотримання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни.

Реформа державної служби почалася з впровадженням ЗУ «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення в основному теоретичних складових розвитку, а практичне застосування законодавства на разі потребує більшої уваги та фінансової підтримки. Потребує модернізація матеріально-технічного забезпечення державних органів влади на місцях, враховуючи стрімку політику Уряду на цифровізацію та європейські стандарти публічного управління.

Необхідним наразі є здійснення реформи оплати праці державних службовців: перевести систему оплати з вертикальної в горизонтальну площину в межах однієї посади. Тобто, спеціаліст на рівні місцевої, районної, обласної адміністрації чи центрального органу виконавчої влади повинен отримувати рівнозначну за рівнем обов'язкової виплати (посадовий оклад) заробітну плату. Необхідно врегулювати та застосовувати додаткові стимулюючі виплати (надбавки та премії) державним службовцям, зважаючи на рівень розвитку галузі та тих повноважень в галузі, які виконує кожний фахівець. Мотивувати державних службовців правом працювати дистанційно, додатковими соціальними гарантіями, наприклад ввести безкоштовне обов'язкове щорічне профілактичне медичне обстеження та забезпечити безкоштовне санаторно-курортне лікування для державних службовців.

Публічна служба повинна передбачати обов'язкову можливість кар'єрного росту. На сьогодні кар'єрна складова в мотивації державних

службовців забезпечується ним самостійно шляхом просування на посади вищого рівня лише в конкурсному порядку (за наявності таких вакансій, при умові фахової відповідності та необхідних особистісних компетентностей кандидата). В умовах децентралізації будування кар'єри в межах однієї юрисдикції державного органу на разі призупиняється або є мінімальною, перспективи для публічних управлінців відкриваються зі зміною місця проживання. Тут, доречним буде впровадження для України досвіду Франції щодо будування матриці підвищення та просування на посадах кожного працівника державного органу з метою уникнення професійного вигорання та забезпечення кар'єрного зросту. Запозичення закордонного досвіду дозволить зберегти дійсно цінні професійні кадри у сферах державної політики.

Велика увага законодавців приділена вступу особи та перебуванню її на посадах державної служби, але самі етапи конкурсного відбору є не досконалими. Зауважимо про можливу корупційну складову етапу складання ситуаційних завдань та особливо етапу співбесіди конкурсної комісії з конкурсантом. Адже, завідомо попередньо можливо надати перелік ситуаційних завдань конкурсанту, що унеможливило перший етап – комп'ютерне тестування на знання законодавства, на нашу думку є найоб'єктивнішим, оскільки відбувається в автоматизованій ситсемі на сайті уповноваженого органу та є вибіркоким (40 запитань із близько 800 попередньо затверджених).

При вступі на державну службу та під час її проходження, застосовується комплексний підхід до загальної оцінки державного службовця та його діяльності. Основні вимоги згідно ЗУ «Про державну службу» щодо освіти, володіння державною мовою, досвіду роботи, знання законодавства розцінюються законодавцями як загальноприйнята норма. Вагомим у прийнятті будь-яких рішень керівником державної служби стосовно державного службовця (призначення, заохочення, підвищення, звільнення тощо) є його компетентність.

Вимоги до компетентності державного службовця формуються керівником державної служби та зазначаються в посадовій інструкції. Перелік вимог не є вичерпним та постійно оновлюється з вимогами сучасності та державною політикою різних сфер. Здійснюється формування таких компетентностей шляхом постійного навчання та підвищення кваліфікації, враховуючи самоосвіту та самонавчання. Вдосконалення компетентностей державного службовця шляхом отримання освітніх послуг дозволить виконати посадові обов'язки якісно та ефективно, тобто професійно. Професійність полягає не лише в знанні законодавства, а в необхідному наборі ділових, особистісних якостей, що дозволять втілити набуті знання на практиці під час виконання посадових обов'язків. Необхідно здійснити реорганізацію системи підвищення кваліфікації публічних службовців, виводячи її на більш сучасний рівень, із застосування методів та інструментів неформальної освіти, що б дозволяла не лише поглиблювати рівень суто професійних знань, але й набувати корисні для вимог сучасного часу уміння, навички та компетентності.

Система оцінювання службової діяльності державного службовця має загальні критерії та об'єктивно не охоплює повною мірою всю діяльність державного службовця (виконання завдань). Тобто, на сьогодні необхідно розробити більш якісну та незалежну систему оцінки діяльності публічних службовців, яка б дозволяла вимірювати наскільки ефективним та дієвим є його професійний та особистісний внесок у розвиток тієї галузі, в якій він працює, та збільшити шкалу оцінювання не менше чим в «10 балів» з деталізацією критерій.

Діяльність Уряду стосовно реформи державної служби, дозволяє сформувати власні державні цінності та розширити обізнаність, світогляд в напрямку належного управління відповідно до європейських, забезпечує доступність та зручність в підвищенні необхідних професійних компетентностей публічного управлінця, формує доброчесність та самодостатність державного службовця, діяльність яких спрямована на задоволення потреб суспільства і держави в цілому.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. HR-менеджмент у публічному управлінні : навч. посібн. / Руденко О. М., Штурхецький С. В., Шершньова О. В. , Філіпова Н. В. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 124 с.
2. Klick auf die Schweiz. *SWI swissinfo.ch*. URL: <https://www.swissinfo.ch/> (Last accessed: 15.11.2020).
3. Public service and human resource management : Our Expertise. *SIGMA*. URL: <http://www.sigmaweb.org/ourexpertise/public-service-human-resource-management.htm> (Last accessed: 18.11.2020).
4. Purpose and Structure : *WeBER* URL: <https://www.par-monitor.org/purpose-and-structure> (Last accessed: 19.11.2020).
5. Алюшина Н.О. Віддалена робота на державній службі: to be or not to be : *LB.ua*. 2020. URL: [https://lb.ua/blog/natalia\\_aliushyna/457125\\_viddalena\\_robota\\_derzhavniy.html?fbclid=IwAR2XaSUCO8wvglwBUv6fWLUF6tisal\\_2ZvuRX0\\_EqdgkXlpz9v9VFfdUoEc](https://lb.ua/blog/natalia_aliushyna/457125_viddalena_robota_derzhavniy.html?fbclid=IwAR2XaSUCO8wvglwBUv6fWLUF6tisal_2ZvuRX0_EqdgkXlpz9v9VFfdUoEc) (дата звернення: 14.11.2020).
6. Балабанова Л. В. Управління персоналом : навч. посіб. / Л. В. Балабанова, О.В. Сардак. Київ : Професіонал, 2006. 512 с.
7. Голобор Н. Ю. Зарубіжний досвід освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів та можливості його застосування в Україні : НАДУ. 7 с. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Golobor.pdf> (дата звернення: 12.11.2020).
8. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. - Т. 1. 372 с.
9. Державний службовець у Швейцарії : презентація Назарова А. М., Павленко О. П. Одеський державний екологічний університет. URL: <http://odeku.edu.ua/wp-content/uploads/DERZHAVNIJ-SLUZHBOVETS-U-SHVEJTSARIYI.pdf> (дата звернення: 15.11.2020).

10. Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» : постанова Кабінету Міністрів України від 22 квіт. 2020 р. № 290. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2020).
11. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 чер. 2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.11.2020).
12. Звіт про виконання у 2019 році Стратегії реформування державного управління України : Директорат публічної адміністрації Секретаріату Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/par-report-ukr-web.pdf> (дата звернення: 20.11.2020).
13. Іванова Т. В., Піддубна Л. П. Діловодство в органах державного управління та місцевого самоврядування: підручник. Київ, 2007. 415 с.
14. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні, УДК 342.98 URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/324279643.pdf> (дата звернення: 10.11.2020).
15. Кількісний склад державних службовців Сумської обласної та районних державних адміністрацій : матеріали звітності. Сумська обласна державна адміністрація. Суми, 2017.
16. Кількісний склад державних службовців Сумської обласної та районних державних адміністрацій : матеріали звітності. Сумська обласна державна адміністрація. Суми, 2018.
17. Кількісний склад державних службовців Сумської обласної та районних державних адміністрацій : матеріали звітності. Сумська обласна державна адміністрація. Суми, 2019.

18. Кількісний склад державних службовців Сумської обласної та районних державних адміністрацій : матеріали звітності. Сумська обласна державна адміністрація. Суми, 2020.
19. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
20. Маркова А. К. Психологія професіоналізму : издание міжнародний гуманітарний фонд «Знання». Москва, 1996 г. URL: <http://www.p-lib.ru/pedagogika/markova-psihologiya-professionalizma/index.html>. (дата звернення: 20.11.2020).
21. Мельников О. Ф. Кар'єра в системах державної служби різних країн. *Науково-виробничий журнал «Держава та регіони» Серія: «Державне управління»*. 2008. № 1. С. 130-140. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua//scholar.google.com/citations?user=WjN33jEAAAAAJ&hl=ru> (дата звернення: 16.11.2020).
22. Мельниченко О. А. Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни. Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України *Теорія та історія державного управління*. 2017. №1 (51). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/1/01.pdf> (дата звернення: 12.11.2020).
23. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерезь (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 796 с. URL: [https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20\\_layout\\_web.pdf](https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20_layout_web.pdf) (дата звернення: 05.11.2020).
24. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.
25. Оцінювання діяльності державних службовців: теоретичні та практичні підходи, досвід / Збірник наукових праць «Державне управління та місцеве самоврядування», 2015, вип. 3 (26).

URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik\\_dums/index\\_journal\\_uk.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik_dums/index_journal_uk.html) (дата звернення: 20.11.2020).

26. Питання оплати праці працівників державних органів : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січ. 2017 р. № 15

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.11.2020).

27. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Сумської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 723-р

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/723-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 21.11.2020).

28. Про виконання плану роботи з персоналом за 2017-2020 роки : матеріали звітності. Управління з питань персоналу Сумської обласної державної адміністрації. Суми.

29. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#top> (дата звернення: 05.11.2020).

30. Про затвердження переліків пріоритетних напрямів (тем) для підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування за загальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2021 році : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 27 сер. 2020 р. № 154-20.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0154859-20#Text> (дата звернення: 18.11.2020).

31. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 бер. 2016 р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.11.2020).

32. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.11.2020).
33. Про затвердження Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В» : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11 вер. 2019 р. N 172-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1077-19#Text> (дата звернення: 18.11.2020).
34. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 бер. 2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#n12> (дата звернення: 10.11.2020).
35. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 бер. 2016 р. № 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text> (дата звернення: 06.11.2020).
36. Про результати оцінювання службової діяльності державних службовців апарату Сумської обласної державної адміністрації, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» у 2018 році : наказ керівника апарату Сумської обласної державної адміністрації від 10 груд. 2018 р. № 28-ОД.
37. Реформа державного управління. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України* : веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya> (дата звернення: 15.11.2020).
38. Система державного управління Швейцарської Конфедерації: досвід для України / уклад. Л. В. Примаченко ; за заг ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ 2011. 56 с.



URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Monografiy/fdc09a33-3356-4ce2-b67f-30dd0ffa24e4.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/fdc09a33-3356-4ce2-b67f-30dd0ffa24e4.pdf) (дата звернення: 15.11.2020).

39. Стратегічний план діяльності НАДС на 2019-2022 роки : Національне агентство України з питань державної служби. с. 35.

URL: [https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/strat\\_plan\\_nads-2019-2022.pdf](https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/strat_plan_nads-2019-2022.pdf) (дата звернення: 07.11.2020).

40. Структура та штатна чисельність апарату Сумської обласної державної адміністрації : розпорядження голови Сумської обласної державної адміністрації від 31 бер. 2020 № 130-ОД.

41. Хорошенюк О. В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. Кафедра кадрової політики та державної служби ЛПІДУ НАДУ. 140 с. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/18.pdf> (дата звернення: 10.11.2020).