

ЛИТВИНЕНКО В. А.,

керівник служби управління персоналом Головного управління ДПС у Полтавській області,
здобувач Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

V. LYTVYENKO,

Head of the Personnel Management Service of the Main Department
of the State Tax Service in Poltava Oblast, candidate of the Institute of Personnel Training of the State
Condemnation Service of Ukraine

АНАЛІЗ ЗМІН У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В КОНТЕКСТІ ЕВОЛЮЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ

ANALYSIS OF CHANGES IN THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM IN THE CONTEXT OF THE EVOLUTION OF CIVIL SERVICE LEGISLATION IN UKRAINE

Анотація. Статтю присвячено аналізу змін у законодавстві України про державну службу і працю, прийнятих у 2015 – 2020 р.р. Розглянуто основні аспекти європеїзації законодавства про державну службу в 2015-2016 р.р., модернізації законодавства про державну службу і працю у 2019-2020 р.р. Аналіз здійснено в контексті сучасного розуміння основних завдань служб управління персоналом в інноваційній організаційній культурі органів публічної влади в Україні.

У статті автор, що оновлення законодавства про державну службу в 2015-2016 р.р. на хвилі синергії європеїзації, цивілізаційних прагнень українського суспільства, генерованих подіями Революції Гідності 2013-2014 р.р. є прогресивною реформою публічного управління, яка заклала системний фундамент та правильний вектор для розвитку публічного сектору в Україні.

Модернізація законодавства про державну службу і працю у 2019-2020 р.р., яка відбувається внаслідок зміни політичного керівництва країни в результаті президентських і парламентських виборів 2019 року, пов'язана як позитивними тактичними змінами щодо оптимізації алгоритмів кадрового адміністрування в системі управління персоналом, так і з стратегічними ризиками відходу від демократизації процедур захисту професійних прав державних службовців, надмірного розширення прав роботодавця щодо припинення державної служби, які межують з порушенням фундаментального принципу державної служби щодо її стабільності. Але зауважено, що в законодавстві про державну службу досі існують технічні неузгодженості, які створюють проблеми його імплементації та потребують негайного виправлення.

Парадигма щодо ролі, структури і функціоналу служби управління персоналом державного органу потребує кардинального оновлення з метою забезпечення належної ефективності управління людським капіталом.

Трансформація публічного сектору України від посттоталітарного державного устрою до цивілізованих стандартів розвинених демократій відбувається хаотично, без визначення державою візії, концепції, стратегії реформ публічного управління. Сутність цих реформ варіюється від кар'єрної до посадової моделі комплектування публічної служби, все це перебуваючи у рамках моделі класичної

бюрократії з елементами New public Service за структурно-параметричним аналізом моделей публічної служби, які значно відстають від актуальних нині Post-NPS та партнерської моделі публічної служби.

Abstract. The article is devoted to the analysis of changes in the legislation of Ukraine on civil service and labor, adopted in 2015 - 2020. The main aspects of Europeanization of the legislation on civil service in 2015-2016, modernization of the legislation on civil service and work in 2019-2020 are considered. The analysis is carried out in the context of modern understanding of the main tasks of personnel management services in the innovative organizational culture of public authorities in Ukraine.

In the article the author that the update of legislation on civil service in 2015-2016 on the wave of synergy of Europeanization, civilizational aspirations of Ukrainian society, generated by the events of the Revolution of Dignity 2013-2014 is a progressive public administration reform that has laid the systemic foundation and the right vector for the development of the public sector in Ukraine.

Modernization of civil service and labor legislation in 2019-2020, which is due to changes in the country's political leadership as a result of the presidential and parliamentary elections in 2019, is associated with both positive tactical changes to optimize personnel administration algorithms in the personnel management system and with the strategic risks of deviating from the democratization of procedures for the protection of the professional rights of civil servants, the excessive expansion of the employer's rights to terminate civil service, which border on violating the fundamental principle of civil service for its stability. However, it is noted that there are still technical inconsistencies in the civil service legislation, which create problems for its implementation and need to be corrected immediately.

The paradigm regarding the role, structure and functionality of the personnel management service of a public body needs to be radically updated in order to ensure the proper efficiency of human capital management.

Ключові слова: державна служба, публічне адміністрування, управління персоналом, служба управління персоналом.

Key words: civil service, public administration, personnel management, personnel management service.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. Майбутнє України як європейської, розвинутої країни неможливе без реформування публічного адміністрування, що на сьогодні є одним з ключових аспектів модернізації країни. Саме тому концепція реформування управління персоналом на публічній службі потребує стратегічного планування і систематизації, а служби управління персоналом у публічному секторі на сьогодні мають стати учасником системних перетворень, формуючи культуру HR-management, що сприяє позитивним організаційним і якісним змінам. Сучасні підходи щодо управління персоналом вимагають інституціонального підсилення і функціонального розширення функціональних обов'язків служб управління персоналом в органах публічної влади в Україні.

На фоні правильного декларування стратегічних цілей щодо визначення напрямків розвитку служб управління персоналом у публічному адмініструванні маємо відсутність державної стратегії розвитку системи публічного управління, застарілий понятійний апарат у галузі управління персоналом на публічній службі.

Потребують концептуалізації і систематизації законодавство про державну службу, парадигма державної кадрової політики, на часі пошук сучасного розуміння основних завдань і структури служб управління персоналом в інноваційній організаційній культурі органів публічної влади в Україні.

Цілі статті. Майбутнє України як європейської, розвинутої країни неможливе без реформування публічного адміністрування, що на сьогодні є одним з ключових аспектів модернізації країни. Саме тому візія реформ, концепція еволюції законодавства про державну службу повинні мати системний характер.

Виклад основного матеріалу.

Оновлення законодавства про державну службу в 2015-2016 р.р. На хвилі синергії європеїзації, цивілізаційних прагнень українського суспільства, згенерованих подіями Революції Гідності 2013-2014 р.р. Верховною Радою VIII скликання було прийнято концептуально новий Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» [1].

Протягом 2016-2017 р.р. Кабінетом Міністрів України та Національним агентством з питань державної служби затверджено і впроваджено цілий пласт підзаконних нормативно-правових актів з імплементації цього Закону [1].

Слід окремо підкреслити, що нове законодавство про державну службу було системно ув'язане з «революційно» новим і жорстким антикорупційним законодавством, зокрема, із Законом України 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» [2].

Концептуально новими у порівнянні із Законом України від 16 грудня 1993 року N 3723-XII «Про державну службу» [3] стали наступні норми нового закону про державну службу [1].

Введено поняття «керівник державної служби в державному органі» - посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації

роботи інших працівників у цьому органі. Виокремлено в окрему категорію посади, що виконують функції з обслуговування - діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій безпосередньо державної служби. До принципів державної служби уперше було віднесено, зокрема принципи:

верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

патріотизму - відданість та вірне служіння Українському народові;

добросовісності - спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень; забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

політичної неупередженості - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

прозорості - відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

стабільності - призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

До прав державних службовців вперше було віднесено право на:

оскарження в установленому законом порядку рішення про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висловку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;

захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону.

Так, зокрема, вперше застосовано таку демократичну форму захисту прав державного службовця, як можливість оскаржити факти порушення його прав або перешкод у їх реалізації. Керівник державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб. До складу комісії включаються в однаковій кількості: представники керівника державної служби, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; представники виборного органу первинної профспілкової

організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

Крім того, у Законі [1] чітко формалізовано норму про те, що державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення.

У Законі [1] значну увагу приділено визначенню вимог щодо політичної неупередженості державних службовців. Так, зокрема, державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Концептуально по-новому у Законі [1] регламентовано порядок призначення на посаду державної служби, зокрема, створено Комісію з питань вищого корпусу державної служби ви, яка, між іншим, проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії "А", визначено основні засади проведення конкурсу на зайняття посад із залученням до роботи конкурсних комісій представників громадськості, усунуто можливості просування на вищі посади без конкурсу.

У Законі [1] замість процедури атестації запроваджено щорічне оцінювання результатів службової діяльності державних службовців для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні. У разі отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності передбачено можливість звільнення з державної служби.

Вперше у Законі [1] цілий розділ присвячено дисциплінарній та матеріальній відповідальності державних службовців, де, зокрема, було передбачено утворення колегіального органу для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку – дисциплінарної комісії зі включенням до її складу представників виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а також представників громадських об'єднань, які

мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом.

Ще однією «революційною» новелою Закону [1] стало унормування підстав і порядку припинення державної служби, відмінних від процедур, встановлених загальним законодавством про працю. Слід відзначити, що концептуально гарантії права на працю державних службовців відповідали гарантіям, визначеним законодавством про працю.

Модернізація законодавства про державну службу і працю у 2019-2020 р.р.

Після зміни політичного керівництва країни в результаті президентських і парламентських виборів 2019 року відбулися суттєві зміни у законодавстві про державну службу, пов'язані з кардинальним відходом від спроб демократизації процедур захисту професійних прав державних службовців.

Так, із Закону [1] було усунуто норми про комісійний та диспозитивний, із залученням профспілки і представників скаржника, розгляд скарги державного службовця щодо захисту права на державну службу, про включення до складу дисциплінарних і конкурсних комісій представників профспілок і громадських об'єднань.

Окремої уваги заслуговують законодавчі зміни, спрямовані на розширення прав роботодавця щодо припинення державної служби, які межують з порушенням фундаментального принципу державної служби щодо її стабільності.

Так, законодавцем було запроваджено можливість звільнення державного службовця у разі скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, пропонування державному службовцю іншої рівнозначної або нижчої вакантної посади під час організаційно-штатних змін у разі її наявності стало правом, а не обов'язком роботодавця. Крім того, державних службовців було позбавлено гарантій, передбачених загальними нормами законодавства про працю, щодо врахування переважних прав на залишення на роботі при вивільненні працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці, обов'язку суб'єкта призначення з отримання згоди профспілок на звільнення, а строк попередження про наступне вивільнення державних службовців у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці було скорочено з двох місяців до 30 календарних днів [4, 5].

Крім загальних підстав припинення державної служби за ініціативою за роботодавця, суб'єкт призначення отримав можливість прийняти рішення про звільнення державного службовця з посади державної служби категорії "А" з власної ініціативи, за поданням Прем'єр-міністра України або відповідного міністра чи керівника центрального органу виконавчої влади (керівника державного органу) протягом чотирьох місяців з дня призначення Прем'єр-міністра України або відповідного міністра чи керівника центрального органу виконавчої влади (керівника державного органу) з одночасним зарахуванням такого державного службовця за штат відповідного державного органу [4].

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Таким чином, захопившись «перезавантаженням» влади у 2019-2020 р.р., законодавець обрав, на наш погляд, сповнену ризиків ідеологію, яка полягає у:

застосуванні механізмів звільнення «неугодних» державних службовців не через юридично доведені факти невиконання службових обов'язків чи антикорупційного законодавства, а шляхом штучного, часто суб'єктивно надуманого застосування перманентних реорганізацій державних органів;

впровадженні у публічному секторі елементів Вестмінстерської моделі «нового державного менеджменту» з концепцією «вільного» ринку праці, за якого мінімалізуються гарантії «кар'єрної» державної служби, спрощуються процедури звільнення державних службовців та пошуку ними нового місяця роботи на користь підвищення псевдокорпоративності державних органів.

Хибність таких підходів до реалізації принципу стабільності державної служби в сучасних умовах у нашій державі, на наш погляд, полягає у ризиках прийняття волонтаристських несправедливих рішень, що порушують право на працю державних службовців, суб'єктами призначення, які ще не сформували в собі зрілої системи цивілізованих цінностей, професійних знань і навичок в царині управління людським капіталом.

В той же час слід відзначити позитивно сприйняті фаховим середовищем запровадження контрактної форми призначення на посади державної служби, яку, до речі, і покликано забезпечити необхідну динаміку ротации керівників державних органів, спрощення й оптимізації процедур конкурсного добору, дисциплінарного провадження, можливості звільнення державного службовця у зв'язку із отриманням першої, а не другої підряд негативної оцінки за результатами щорічного оцінювання результатів службової діяльності [4,5].

Неузгодженості у законодавстві про державну службу, які потребують негайного виправлення. Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. N 99 [6] внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. №563 «Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади» [7], згідно з якими повноваження щодо проведення перевірки відомостей щодо заборон, які можуть бути застосовані до осіб у частині недостовірності відомостей щодо наявності майна (майнових прав), зазначених у поданих ними за попередній рік деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та/або невідповідності вартості майна (майнових прав), вказаного (вказаних) у поданих ними деклараціях, набутого (набутих) за час перебування на посадах, визначених пунктами 1 - 10 частини першої статті 2 Закону України "Про очищення влади", доходам, отриманим із законних джерел, покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції (далі - НАЗК). Натомість НАЗК повертає відповідні запити державних органів без розгляду, мотивуючи це тим, що Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про очищення влади» не наділяють НАЗК повноваженнями щодо здійснення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

Вирішення проблеми, на наш погляд, полягає у внесенні відповідних змін до пункту 8 частини першої статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» [2] щодо надання НАЗК повноважень із здійснення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [8].

Відповідно до частини третьої статті 87 Закону України «Про державну службу» [1] суб'єкт призначення або керівник державної служби попереджає державного службовця про наступне звільнення на підставі пунктів 1 та 1-1 частини першої цієї статті у письмовій формі не пізніше ніж за 30 календарних днів. Суб'єкт призначення або керівник державної служби може пропонувати державному службовцю будь-яку вакантну посаду державної служби у тому самому державному органі (за наявності).

В той же час, згідно з Порядком здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. N 1074 (далі – Порядок №1074), до комісії з припинення органу виконавчої влади або територіального органу (далі - комісія) з моменту затвердження її персонального складу переходять повноваження щодо управління справами у частині забезпечення здійснення заходів, пов'язаних з реорганізацією або ліквідацією відповідно органу виконавчої влади або територіального органу (пункт 18); голова комісії, зокрема, забезпечує дотримання порядку звільнення працівників, у тому числі письмово попереджає їх не пізніше ніж за два місяці до звільнення, повідомляє державну службу зайнятості про звільнення працівників із зазначенням їх чисельності, звільняє працівників і забезпечує своєчасний розрахунок з ними під час звільнення, видає відповідні накази та підписує необхідні документи (абзац п'ятий пункту 21) [9].

Тобто законодавець:

– доповнивши Законом України від 19.09.2019 р. N 117-IX [10] частину першу статті 87 Закону України «Про державну службу» пунктом 1-1 «ліквідація державного органу», не доповнив цей Закон дефініцією «голова комісії з припинення державного органу» щодо повноважень з попередження про наступне звільнення (частина третя статті 87) та припинення державної служби у зв'язку з ліквідацією державного органу (стаття 17) [1];

– змінивши Законом України від 14.01.2020 р. N 440-IX [11] строк попередження державного службовця про наступне звільнення з двох місяців до 30 календарних днів у частині третій статті 87 Закону України «Про державну службу» [1] та частині шостій статті 49-2 КЗпП [12], не вніс відповідні зміни до абзац п'ятий пункту 21 Порядку №1074 [9].

Крім того, відповідно до частини четвертої статті 105 Цивільного кодексу [13] до комісії з припинення юридичної особи (комісії з реорганізації, ліквідаційної комісії) або ліквідатора з моменту призначення переходять повноваження щодо управління справами юридичної особи. Тобто норма пункту 18 Порядку №1074 [9] про те, що до комісії з припинення органу виконавчої влади або територіального органу з мо-

менту затвердження її персонального складу переходять повноваження щодо управління справами лише у частині забезпечення здійснення заходів, пов'язаних з реорганізацією або ліквідацією відповідно органу виконавчої влади або територіального органу не відповідає нормі частини четвертої статті 105 Цивільного кодексу, згідно з якою до комісії переходять усі повноваження щодо управління справами юридичної особи.

Зазначене вище призводить до неоднозначного тлумачення наведених норм законодавства, може при-

го діловодства та оцінювали свою роботу декількома статистичними звітами на початку 90-х років ХХ ст., – до сучасних служб управління персоналом, які покликані займатися управлінням людським потенціалом комплексно, оцінюючи результати своєї діяльності за інтегральними показниками систем управління якістю.

Тож, виходячи з історичного аналізу хронологію еволюції місця і ролі служб управління персоналом державних органів в Україні можемо навести у такому табличному вигляді (див. табл. 1):

Таблиця 1

Хронологія еволюції місця і ролі служб управління персоналом на державній службі в Україні

	Періоди, етапи еволюції		
	1991 – 1996 р.р.	1996 – 2015 р.р.	від 2015 року
Назва структурного підрозділу	підрозділ кадрової роботи	кадрова служба	служба управління персоналом
Функції	кадрове діловодство	робота з персоналом	управління людськими ресурсами

звести про скасування судами рішень про вивільнення державних службовців у зв'язку з ліквідацією державного органу на підставі визнання судом суб'єкта прийняття таких рішень як неналежного.

Наведену вище неузгодженість у законодавстві можна усунути шляхом внесення змін:

– до Закону України «Про державну службу» [1] щодо доповнення тексту закону дефініцією «голова комісії з припинення державного органу» щодо повноважень з попередження про наступне вивільнення (частина третя статті 87) та припинення державної служби у зв'язку з ліквідацією державного органу (стаття 17);

– до Порядку №1074 [9]:

– виключивши з пункту 18 слова «у частині забезпечення здійснення заходів, пов'язаних з реорганізацією або ліквідацією відповідно»;

– змінивши в абзаці п'ятому пункту 21 слова «не пізніше ніж за два місяці» на слова «не пізніше ніж за 30 календарних днів».

Сучасна парадигма структури і функціоналу служби управління персоналом державного органу. Аналіз еволюційних процесів у галузі управління персоналом на публічній службі зокрема та управління людським потенціалом у будь-яких інших сферах діяльності взагалі свідчить про об'єктивну невідворотність поступу від підрозділів кадрової роботи, які обмежувались веденням кадрово-

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» в рамках реалізації 62 реформ та програм розвитку держави передбачено і «Реформу державної служби та оптимізацію системи державних органів». Зокрема, у Стратегії зазначено, що метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [14]



Рис. 1 Система управління персоналом державного органу у сучасній парадигмі HR-менеджменту

Один окремо взятий із зазначених підрозділів не в змозі системно, безперервно і повно забезпечити процес управління персоналом на всіх стадіях служ-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

бової діяльності. Натомість, ці підрозділи у сукупності, як взаємозв'язані елементи, окремі підсистеми і елементи системи менеджменту, становлять собою систему управління персоналом, яка спроможна,

звичайно у взаємодії з лінійними керівниками та інститутами громадянського суспільства, забезпечити належний процес управління людськими ресурсами на всіх можливих етапах службової кар'єри і особистісного розвитку працівників (рис. 1) [19].

Укомплектованість персоналом =	100 -	$\frac{\text{середньооблікова кількість вакансій за звітний період}^*}{\text{середньооблікова}^{**} \text{ кількість штатних державних службовців за звітний період}} \times 100\%$
Плнність персоналу =	100 -	$\frac{\text{кількість державних службовців, які були звільнені за статтями 84, 86, п.п. 2,3,4 ч.1 статті 87 Закону №889 за звітний період}}{\text{середньооблікова кількість штатних державних службовців за звітний період}} \times 100\%$
Освітньо-кваліфікаційний рівень персоналу =		$\frac{\text{кількість державних службовців, які мають другий (магістерський) рівень вищої освіти (або магістерський ступень) станом на кінець звітного періоду}}{\text{облікова кількість штатних державних службовців на кінець звітного періоду}} \times 100\%$
Динаміка професійного навчання персоналу =		$\frac{\text{загальна кількість кредитів ЄКТС, набраних державними службовцями у межах виконання індивідуальних програм професійного розвитку протягом звітного періоду}}{\text{середньооблікова кількість штатних державних службовців за звітний період}} \times 100\%$
Стан дисципліни =		$\frac{\text{кількість заохочень, застосованих до державних службовців у звітному періоді} - \text{кількість дисциплінарних стягнень, застосованих до державних службовців у звітному періоді}}{\text{середньооблікова кількість штатних державних службовців у звітному періоді}} \times 100\%$
Стан законності =	100 -	$\frac{\text{кількість працівників, яких притягнуто до адміністративної відповідальності} \times \text{коефіцієнт 5 у звітному періоді} + \text{кількість працівників, яких притягнуто до кримінальної відповідальності} \times \text{коефіцієнт 20 у звітному періоді}}{\text{середньооблікова кількість штатних працівників у звітному періоді}} \times 100\%$
Стан дотримання законодавства про державну службу і працю =	100 -	$\frac{\text{кількість задоволених на користь працівників трудових (адміністративних) судових спорів у звітному періоді}}{\text{середньооблікова кількість штатних працівників у звітному періоді}} \times 100\%$
Результат для персоналу =		$\frac{\text{кількість респондентів з числа персоналу, які позитивно оцінили рівень вмотивованості та задоволеності своєю діяльністю}}{\text{кількість фактично опитаних респондентів}} \times 100\%$
Результат для споживача послуг =		$\frac{\text{кількість респондентів з числа споживачів послуг, які позитивно оцінили діяльність органу ДПС}}{\text{кількість фактично опитаних респондентів}} \times 100\%$
Загальний рейтинг органу ДПС =		$M^1 + M^2 + M^3 \dots (M - \text{місце серед конкурентів за кожним з показників})$

Примітки.

* Враховуючи певну інертність виявлення результатів у процесах управління персоналом та встановлену квартальну статистичну звітність з більшості показників, є доцільним оцінку стану управління персоналом в органах ДПС здійснювати не частіше одного разу на квартал з публічним підведенням підсумків такої оцінки на засадах корпоративної змагальності і обміну досвідом роботи.

** Середньооблікова кількість штатних працівників та облікова кількість штатних працівників обраховуються згідно з Інструкцією зі статистики кількості працівників, затвердженою наказом Державного комітету статистики України від 28.09.2005 №286 зі змінами [20]. Інші середньооблікові показники пропонуються розраховувати аналогічно.

Виходячи з практичного досвіду діяльності, зарубіжного досвіду щодо запровадження у практику діяльності державних органів узагальнюючих (інтегральних) критеріїв оцінки роботи з управління персоналом (стану управління людськими ресурсами), які є складовою системою управління якістю публічного адміністрування, система періодичної* оцінки стану управління персоналом в органі ДПС мала би містити, зокрема, такі показники [17]:

Моделі публічної служби. Україна – на роздоріжжі. На сьогодні запроваджено на практиці та описано в науковій літературі вже досить багато моделей публічної служби. Модель, що набула особливої популярності в науці і поширення на практиці протягом останніх десятиліть – меритократична модель публічної служби. Меритократія (букв. “влада достойних”, від лат. *meritus* – гідний і др.-греч. *κράτος* – влада, правління) – модель організації публічної служби, згідно з якою керівні пости повинні займати найздібніші щодо управління люди, незалежно від їхнього соціального походження та фінансового достатку. Моделі публічної служби, які ґрунтуються на принципі меритократії, вже довели свою ефективність. Практично вони застосовані в організації публічної служби в Сінгапурі, Франції, Китаї, Грузії. Ключові риси сучасної меритократичної моделі яскраво проявляються в сінгапурській моделі публічної служби. Так, набір і просування співробітників публічної служби здійснюється на основі їх знань, ділових якостей і заслуг. Комісія з питань державної служби разом з державними установами відбирають здібних учнів, присуджують їм стипендію для здобуття вищої освіти. Потім ці учні зобов’язуються працювати протягом певного часу в організаціях, які оплатили їхнє навчання. Деякі з них згодом відбираються на посади в системі публічної служби. Вони направляються на роботу по чергово в кілька установ, з тим щоб отримати широкий досвід. Поступово їм надається все більше повноважень з метою всебічного розвитку та перевірки ділових якостей. Хоча всі державні службовці періодично проходять атестацію з використанням системи оцінки поточного робочого потенціалу, просування по службі здійснюється тільки на основі досягнень. Докладаються також значні зусилля з метою найму та утримання талановитих працівників. Оклади високопоставлених державних службовців прирівняні до окладів фахівців цього самого рівня приватного сектору. Особлива увага приділяється зміцненню морального духу і забезпеченню благополуччя службовців. Механізми, що використовуються в процесі їх діяльності, розглядаються не тільки як засіб підвищення ефективності державної служби, а і як спосіб розширення індивідуальних можливостей службовців та виховання в них почуття відповідальності за свою справу.

Модель нової публічної служби (NPS – New public Service) виникла у 1980-х рр. як наслідок теоретичного осмислення практичного використання концепції Нового державного менеджменту (New public management), яка, зокрема, була впроваджена в Австралії, США, Великобританії, Новій Зеландії, Канаді. Публічна служба в межах цієї моделі призначена для

надання послуг суспільству на принципах, що застосовуються в приватному секторі, а її функціональною особливістю стає те, що вона більшою мірою координує діяльність надавачів послуг, а не регулює її. В центрі уваги публічних службовців перебувають потреби та інтереси суспільства. Сім принципів нової державної служби (NPS – New public Service):

1. Служити, а не керувати.
2. Задовольняти потреби суспільства.
3. Думати стратегічно, управляти демократично.
4. Спільно служити всім громадянам, а не окремим з них.
5. Бути підвітними суспільству.
6. Вважати цінністю людину, а не продуктивність діяльності.
7. Значення суспільства та публічної служби вище підприємництва.

Постмодерністська модель публічної служби, або, як її скорочено називають, Post-NPS формується в 90-х рр. XX ст., коли фокус уваги переводиться з ключових елементів раціонально-бюрократичної системи на публічних службовців як людей, їх індивідуальні свободи та гуманістичні чинники, що суттєво визначає ефективність публічного управління. Основні категорії, які розкривають сутність цієї моделі: суспільні та особистісні цінності, гуманізм, організаційні цінності розвитку, організаційний клімат, відкритість організаційних систем, мережі. Ця модель передбачає, що поліпшення якості трудового життя в організації (задоволеність від роботи і робочих відносин, якість керівництва, знання і компетентність, різноманітність інструментарію управління, організаційна культура і т.д.) зрештою зумовлює широкі соціально-економічні зміни в суспільстві. Так, надається суттєве значення суб’єктивним характеристикам людини – не лише мотивам її поведінки, а всьому спектру емоцій і почуттів, які впливають на відносини між реальними людьми. Прихильники цієї моделі вважають, що в сучасному глобалізованому світі публічне управління має ґрунтуватися на широму і відкритому діалозі між усіма сторонами, у тому числі громадян з публічними службовцями.

Підвищує результативність та суттєво розвиває соціальний капітал партнерська модель публічної служби, яка обрана для подальшого впровадження сучасною Шотландією. Згідно з цією моделлю уряд, органи місцевого самоврядування та сервісні організації повинні підтримувати і розвивати зв’язки між собою та з населенням, створювати умови для розширення можливостей громадськості і територіальних громад щодо проектування та надання якісних публічних послуг. Практично цю модель у Шотландії планується реалізовувати через політичну угоду між національним урядом і місцевим самоврядуванням, на підставі якої буде сформовано чіткий план дій для всіх залучених суб’єктів. До цього потенційні партнерства розробляють і погоджують з урядом свої заходи. Так, вимогою цієї угоди має бути те, щоб створювалися партнерства навколо реальних проблем – для досягнення конкретних суспільно значущих результатів. Усі сторони мають визначити пріоритети і здійснити кроки, які забезпечують ефект зниження вартості публічної послуги

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

та попиту на неї в більш довгостроковій перспективі. Визначити особливості розглянутих моделей та їх еволюцію можна за допомогою структурно-параметричного аналізу (див. табл.2) [21].

Таблиця 2

Структурно-параметричний порівняльний аналіз моделей публічної служби

Скелєво-параметри	Назви моделі та період, в який вона почала формуватися				
	Меритократична модель, У ст. до н.е.	Модель класичної бюрократії, початок XX ст.	Модель нової публічної служби, 80-ті рр. XX ст.	Постмодерністська модель, 90-ті рр. XX ст.	Партнерська модель, 2000 рр.
Ключова ідея	На вищих службових вищих повинні перебувати швидкопромішні та ділові люди – еліта, відібрана з урахуванням їх здібностей щодо управління, професійних навичок, кваліфікації, духовного розвитку та посередніх досягнень	На всіх рівнях публічної служби мають перебувати компетентні й неупереджені службовці, які повинні виконувати всі справи в повній відповідності із законодавством та визначеними процедурами, не залежати від суб'єктивного впливу осіб, які перебувають у управлінській ролі	Система публічної служби, членів службовців та інші функції визначаються згідно з вимогами розвитку суспільства, для задоволення яких застосовуються методи з приватного сектору. Відповідно, виникають контрактні відносини з службовцями, розвивається міжсекторна співпраця	Кожна публічна службовець є передусім людиною, продуктивність якої залежить від мотивації поведінки та всього комплексу емоцій і почуттів, які впливають на відносини в публічній організації та зрештою забезпечують якість публічних послуг і суспільної зміни	Особливе значення мають комунікативні компетенції службовців. Публічні та сервісні організації повинні розвивати зв'язки між собою та з населенням щодо прорекрутування та надання послуг, поліпшення їх якості та зняття навантаження
Основні цілі запровадження	Забезпечити розумне управління публічними справами, що забезпечує бажані результати; збільшити рівень компетенційної конкуренції в публічному секторі для покращення його спроможності	Інституціалізувати позитивні відносини; сформувати сильний апарат влади, здатний своєчасно і якісно реалізувати державні функції	Підвищити результативність, ефективність та якість обслуговування суспільства; створити гнучку і відгукну систему публічної служби, здатну адекватно реагувати на потреби суспільства	Поліпшити діалог між усіма суб'єктами, які причетні до виконання завдань публічної служби; підвищити якість трудового життя службовців; стимулювати появу інновацій у публічному управлінні	Зменшити трансакційні витрати на виконання публічних послуг; сформувати відповідальність усіх інституцій та громадян за стан суспільних справ; збільшити координативну роль влади
Тип моделі	Технократичний (елітарний)	Адміністративно-вертикальний	Ринковий	Гуманістичний	Мережевий
Форма моделі	Матрично-спіралісна, відкрита	Жорстко-ієрархічна, замкнена	Дипломно-ієрархічна, відкрита	Мережева, відкрита	Мережева, відкрита
Основні принципи функціонування моделі	Централізація; результативність; компетенційне підкріплення; взаємодоповнюваність	Раціональність; анонімність; типова субординація	Ефективність; авторитарність; конкуренція і партнерство; прозорість	Людяність; гуманізм; інтегративність; результативність	Субординація; діалог і співпраця; взаємодія; рівність
Тип управління	Цілісний	Вказаний	Реактивний	Рефлексивний	Соціальний
Роль людини	Людина-підкорений, виробник інших послуг	Людина-процес, порушник закону	Людина-клієнт, контролер, партнер	Людина-цілість, особистість, яка самозакордовується	Людина-партнер і замовник послуг
Ключові умови діяльності службовців	Високий ступінь свободи прийняття рішень на високому рівні; оплата праці залежить від рангу посади і досягнень	Усі дії чітко визначені правилами і документами; фіксована оплата праці; індивідуальна робота	Децентралізація повноважень; гнучка система оплати праці; командна робота	Децентралізація повноважень; корпоративна культура; гнучка система оплати праці; колективна робота	Децентралізація повноважень; гнучка система оплати праці; колективна робота
Імовірні ризики при запровадженні	Повільний кадрів за рахунок конкуренції; збільшення нерівності в системі публічної служби; психологічне напруження; непередбачуване збільшення витрат	Низький рівень реагування на зміни; зовнішні зміни; збільшення внутрішньої ержигованості; зростаючий рівень незадоволення громадян	Втрата інституційної пам'яті за рахунок кадрової динаміки; високі трансакційні витрати; орієнтація на короткострокові результати; втрата ресурсів через неможливість публічної проєкції	Зниження темпів діяльності через суттєву зважку до людськості; високі трансакційні витрати; зловживання на основі індивідуальних цінностей; зменшення рівня дієвості	Висока залежність від зовнішніх факторів; постійне ускладнення процедур; зниження відповідальності за результати; втрата ресурсів через некалі публічної проєкції

В усіх сучасних державах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби щодо механізму комплектування персоналом – кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей.

Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі. Це передусім Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Посадова модель діє в Швеції, Нідерландах, змішана модель отримала поширення в Італії, Великій Британії. Серед нових членів ЄС є як прибічники кар'єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія), так і змішаної (Латвія, Литва, Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджена посадова модель. У західноєвропейській науковій літературі кар'єрну систему часто називають «замкненою», оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами.

Посадова ж модель вважається «відкритою» саме тому, що будь-яка посада може замінюватися кандидатами з приватного сектору. Звичайно, на практиці жодна з європейських країн сьогодні не має тієї чи іншої моделі публічної служби в чистому вигляді. У кожній із домінуючих моделей присутні елементи іншої. Так, у Франції існують категорії посад держслужбовців центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, які наймаються за принципами посадової публічної служби – за контрактом, або за угодою (чле-

ни кабінету міністрів, директор кабінету міністрів, генеральний директор у мерії тощо). У Нідерландах та Швеції окремі категорії службовців, як працівники дипломатичного корпусу, та поліція наймаються за

принципами кадрової служби. Але існування певної категорії посад, які не відповідають загальноприйнятим нормам, не є підставою для класифікації тієї чи іншої публічної служби як змішаної, оскільки існування цих посад є законодавчо оформленим винятком з правил, а не нормою.

Кар'єрна модель базується на принципі специфічності публічної адміністрації, що зумовлює наявність персоналу, наділеного особливими можливостями, який присвячує все своє професійне життя службі в державному органі. Службовець, який отримав підготовку, необхідну для найму на роботу, та пройшов конкурс або успішно склав державний іспит, піднімаючись ієрархічною структурою посад відповідно до існуючого механізму просування по службі, реалізує свій кар'єрний потенціал. Кар'єрна система передбачає встановлення ієрархічного порядку для посад таким чином, щоб державний службовець, прийнятий на певний посадовий рівень, міг за визначений термін перебування на тій чи іншій посаді пройти послідовну низку рівнів, аж до найвищого.

Посадова модель публічної служби повністю організовується виходячи з короткострокових потреб у персоналі. Набір проводиться на конкретну посаду, а не до номенклатурної групи, професії чи будь-якої іншої групи, яка дає можливість бути призначеним на певну кількість посад. Робота на державний орган прирівнюється до праці за будь-якою іншою професією. Службовець не повинен реалізовувати свій профе-

References:

1. Pro derzhavnu sluzhbu (2015) [On civil service]: Zakon Ukrainy vid 10 hrudnya 2015 r. № 889-VIII [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. [Ukraine]
2. Pro zapobihannya koruptsiyi (2014) [On Prevention of Corruption]: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnya 2014 roku № 1700-VII [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>. [Ukraine]
3. Pro derzhavnu sluzhbu (1993) [On civil service]: Zakon Ukrainy vid 16 hrudnya 1993 r. N 3723-XII [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>. [Ukraine]
4. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy shcho do Perezavantazhennya vlady: [About modification of some laws of Ukraine concerning transfer of the power] Zakon Ukrainy [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text>. [Ukraine]
5. Pro vnesennya zmin do Mytnoho kodeksu Ukrainy ta deyakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zv'yazku z administratyvnoyu reformoyu: Zakon Ukrainy [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-20#Text>. [Ukraine]
6. (2014) Pro vnesennya zmin do postanovy [On amendments to the resolution] Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 zhovtnya 2014 r. № 563: Postanova Kabinetu Ministriv vid 24 sichnya 2020 r. № 99 [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99-2020-%D0%BF#Text>. [Ukraine]
7. Deyaki pytannya realizatsiyi Zakonu Ukrainy "Pro ochyshchennya vlady" [Some issues of implementation of the Law of Ukraine "On Purification of Power"]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 zhovtnya 2014 r. № 563 [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2014-%D0%BF#Text>. [Ukraine]
8. Pro ochyshchennya vlady [On the purification of power]: Zakon Ukrainy [Elektronnyy resurs]. - [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>. [Ukraine]
9. (2011) Poryadok zdiysnennya zakhodiv, pov'yazanykh z utvorenyam, reorganizatsiyeyu abo likvidatsiyeyu ministerstv ta inshykh tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady [Procedure for implementing measures related to the creation, reorganization or liquidation of ministries and other central executive bodies]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 zhovtnya 2011 r. N 1074 [Elektronnyy resurs]. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF#Text>. [Ukraine]
10. (2019) Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy pro Perezavantazhennya vlady [On amendments to some laws of Ukraine on the transfer of power]: Zakon Ukrainy vid 19.09.2019 № 117-IX [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text>. [Ukraine]
11. Pro vnesennya zmin do Mytnoho kodeksu Ukrainy ta deyakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zv'yazku z administratyvnoyu reformoyu [On amendments to the Customs Code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine in connection with the administrative reform]: Zakon Ukrainy vid 14.01.2020 r. № 440-IX [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-20#Text>. [Ukraine]
12. URL: (1971) Kodeks zakoniv pro pratsyu Ukrainy [Code of Labor Laws of Ukraine]: zatverdzhenny Zakonom Ukrainy № 322-VIII vid 10.12.71 VVR, 1971 [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>. [Ukraine]
13. Tsyvilnyy kodeks Ukrainy (2003) [Civil Code of Ukraine]: Byuleten' Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR), 2003, № 40-44, s.356 [Elektronnyy resurs]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>. [Ukraine]
14. (2020) Stratehiya staloho rozvytku "Ukrayina - 2020" [Strategy of sustainable development "Ukraine - 2020"]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnya 2015 r. № 5/2015 [Elektronnyy resurs]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. [Ukraine]
15. Stratehiya (2015) reformuvannya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini na period do 2017 roku: [Strategy for reforming the civil service and service in local government in Ukraine for the period up to 2017] rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 bereznya 2015 r. № 227-r [Elektronnyy resurs]. URL-adresa: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-2015>. [Ukraine]
16. (2016) Stratehiya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrainy na 2016-2020 roky [Strategy of public administration reform of Ukraine for 2016-2020]: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnya 2016 r. № 474-r [Elektronnyy resurs]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016>. [Ukraine]
17. Lytvynenko V. A. (2019) Otsinka stanu ta rezul'tativ upravlinnya personalom na derzhavniy sluzhbi v Ukraini v konteksti zaprovadzhennya system upravlinnya yakistyu [Assessment of the state and results of public service personnel management in Ukraine in the context of the introduction of the quality management system]. Naukova statya // Ekonomika ta derzhava. Naukovo-praktychnyy zhurnal №2 (10), 2019 s. 42-51. [Ukraine]
18. (2016) Typove polozhennya pro sluzhbu upravlinnya personalom derzhavnoho orhanu, zatverdzhene nakazom Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan' derzhavnoyi sluzhby vid 03.03.2016 № 47. [Ukraine]
19. Lytvynenko V. A. (2019) Evolyutsiya mistysya ta roli sluzhb osobystoho upravlinnya derzhavnoyu sluzhboyu v Ukraini [Evolution of the place and role of personnel management services for the civil service in Ukraine.]. ISSN 2410-4388 Naukovyy zhurnal "VIRTUS" №30, sichen' 2019 r., 260 s. [Ukraine]
20. Pro zatverdzhennya Instruksiyi zi statystyky chyselnosti pratsivnykiv: [About the statement of the Instruction on statistics of employees] nakaz Derzhavnoho komitetu statystyky Ukrainy vid 28 veresnya 2005 r. № 286 [Elektronnyy resurs]. URL-adresa: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1442-05>. [Ukraine]
21. Khoroshenyuk O. V. (2019) Modeli orhanizatsiyi derzhavnoyi sluzhby [Models of public service organization: comparative analysis and proposals for Ukraine]: porivnyal'nyy analiz ta propozytsiyi dlya Ukrainy: nauk. st. [Elektronnyy resurs]. URL-adresa: <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/18.pdf>. [Ukraine]
22. Prokopenko L. L., Shabatina I. A. (2009) Derzhavna sluzhba v krayinakh Yes [Public service in EU countries]: k.t.n. [Elektronnyy resurs]. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>. [Ukraine]

Стаття подана до редакції 16.11.2020 р.