

Михайло ШКІЛЬНЯК

д.е.н., професор, завідувач кафедри
менеджменту, публічного управління та персоналу
Західноукраїнського національного університету

МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ – ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІНСЬКИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Необхідність модернізації публічної служби викликана наявністю низки проблем протягом останніх років. Це підтверджують ряд нормативно-правових актів, зокрема Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 роки із змінами від 23.12.2022 року, затвердженої розпорядженням КМ України. Дана стратегія спрямована на створення сучасної, прозорої, цифрової та сервісно-орієнтованої системи управління.

Основними завданнями Стратегії реформування є :

- підвищення якості адміністративних послуг;
- забезпечення політичної нейтральності та професіоналізму публічної служби;
- вдосконалення процесу прийняття рішень;
- посилення підзвітності державних органів перед суспільством.

Як бачимо що серед основних напрямів Стратегії є продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної публічної служби, тобто державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Але для повного розуміння проблем в публічній службі слід пригадати афоризм французького філософа Рене Декарта, який сказав «Уточніть значення слова і ви позбавите світ від половини непорозумінь та помилок». Слідуючи цим настановам ми повинні розуміти, що необхідно трансформувати, а що реформувати, або модернізувати.

На нашу думку такі процеси як трансформація, реформування, модернізація несуть в собі певні зміни, які можна розглядати як перетворення або перехід.

Під реформуванням ми розуміємо процес зміни соціально-економічного, політично-правового або іншого явища, який зберігає незмінними його форму або зміст та метою якого є

перетворення цього явища на більш прогресивне, досконале, ефективне на таке, яке вимагає сучасність.

Що стосується модернізації, то на основі аналізу різних дефініцій «модернізація» багатьох науковців, дає нам підстави стверджувати, що це вдосконалення, поліпшення, перетворення або оновлення окремих елементів соціально-економічної, політико-правової або іншої системи яке відбувається після реформування.

Щодо трактування поняття трансформації. У науковій літературі є чимало трактувань в тому числі за різними підходами. На нашу думку, трансформація це всезагальна форма розвитку економічних систем, пов'язаних з їх еволюційними та революційними перетвореннями, постійними переходами від стійкого до нестійкого стану і навпаки.

В основі нашого дослідження лежить саме модернізація публічної служби, тобто оновлення, осучаснення окремих її складових.

Слід зазначити, що за роки незалежності в Україні в основному сформовано інститут публічної служби, в якому станом на перше січня 2016 р. працювало 351835 публічних службовців, у тому числі 268379 державних службовців; 83405 посадових осіб місцевого самоврядування. На початок 2025 року – державних службовців 156792 працює і 30,5 тис. вакансій, а посадових осіб місцевого самоврядування понад 120 тисяч. Це є найбільшим здобутком у розвитку державного управління та місцевого самоврядування за період, що минув. Такий інститут у своїх основних структурах і функціональних показниках загалом відповідає уявленню про те, яким він повинен бути у демократичній державі. Однак, якщо загальна конструкція системи публічної служби в Україні може нас задовольнити, то процеси всередині, якість, результативність та ефективність роботи, рівень її прозорості задовольняти не може. Сама необхідність модернізації публічної служби спричинена недостатньою здатністю державної служби ефективно виконувати зобов'язання органів державної влади та органів місцевого самоврядування перед суспільством, громадянами України, що визначено Конституцією України.

Звісно, що ці негативні тенденції ще більше загострилися на фоні погіршення соціально-економічної ситуації, зростанням корупції, політичної нестабільності, поширення гострої вірусної хвороби COVID-19, та спочатку анексії частини території країни в подальшому повномасштабного вторгнення, війни.

Аналізуючи процеси імплементації ЗУ «Про державну службу» і оскільки багато норм з цього Закону перейшло до ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування», то можна очікувати єдиних змін у вигляді модернізації цих законодавчих актів. Ми вибрали самі основні проблеми які слід якомога швидше модернізувати. До речі, всі вони не потребують залучення додаткових фінансових ресурсів окрім вирішення проблеми оплати праці публічних службовців.

Блок 1. Організація публічної служби та керівництво нею.

- відмежування окремих державних органів від загального законодавства про державну службу.

На наш погляд слід переглянути перелік винятків на які не поширюється дія Закону «Про державну службу» і максимально його звужити. Такі винятки можуть розповсюджуватися лише на ЦОВВ із спеціальним статусом і не більше.

- перенесення всіх підходів, що застосовуються в бізнес-середовищі на публічну службу.

Загальновизнаною є точка зору, що державне управління та управління в бізнес-середовищі – різні як за призначенням, так за метою, і за методологією. У бізнес-середовищі мета ефективного управління – зростання прибутку, а мета державного управління – забезпечення ефективного функціонування держави та її інституцій, їхньої сталості, спроможності та гарантування прав та свобод людини і громадянина.

Для публічної служби характерна своєрідна модель «подвійного підпорядкування» службовця одночасно керівнику державного органу чи органу місцевого самоврядування та суспільству, громаді загалом (як записано у Присягах публічного службовця). Працівник окремої приватної компанії підпорядковується лише її керівнику, не маючи жодних зобов'язань перед бізнесом чи то країни чи

громади, працює за контрактом. Публічна служба передбачає універсальність і єдність підходів в організації та діяльності як державних органів так і органів місцевого самоврядування. На відміну від цього, кожна фірма може самостійно визначати для себе правила її організації та діяльності, які можуть відрізнятися від правил іншої фірми.

Варто зауважити, що використання деяких методів і підходів, які зарекомендували себе в бізнесі, може призвести до спотворення призначення та функцій держави, зокрема завдяки застосуванню довільної заміни персоналу з ініціативи керівника. Для публічної служби це матиме втрату стабільності, інституційної пам'яті та вкладених державою інвестицій у розвиток професіоналів.

- Управління публічною службою.

Новелою ЗУ «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» вважають систему управління державною службою і службою в органах місцевого самоврядування.

Згідно ЗУ «Про державну службу» повноваження керівників, державної служби здійснюють:

- у Секретаріаті КМУ – Державний секретар КМУ
- у Міністерстві – Державний секретар міністерства
- у кожному ЦОВВ – керівник відповідного органу
- в місцевих державних організаціях – керівник апарату, в структурних підрозділах з правом юридичної особи – керівник.

А в органах місцевого самоврядування згідно нового закону передбачено двоє керівників служби в органі місцевого самоврядування. В сільських, селищних, міських, районних, обласних радах керівником служби в органі місцевого самоврядування є Голова стосовно службовців місцевого самоврядування категорії I (керуючий справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, керуючий справами апарату районної, обласної ради, керівників відділів, управлінь із статусом юридичної особи та їх заступники). Щодо службовців категорій II і III керівниками служби є відповідно керуючий справами виконавчого комітету або керуючий справами виконавчого апарату.

Вивчаючи повноваження керівників державною службою в місцевих державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування приходимо до висновку, що понад 60 відсотків їх виконання потребують погодження із першим керівником.

Чи оправдає себе в органах місцевого самоврядування так зване двох ступеневе управління службою? Напевно керуючий виконавчим комітетом, чи керуючий виконавчим апаратом всі питання призначення, звільнення, присвоєння рангів, заохочення службовців, тощо, буде погоджуватися з Головою.

Ми вважаємо що на рівні територіальних громад керівником державної служби, служби в органах місцевого самоврядування повинні бути перші керівники.

Блок 2. Вступ на публічну службу.

– щодо «зупинення» конкурсів.

Відновлення конкурсного доступу до публічної служби наразі має всі правові та фактичні передумови та є єдиним прозорим способом для громадян бути призначеними на посаду без зв'язків і корупційних шляхів.

Не варто ігнорувати частину другу статті 38 Конституції України, якою передбачено, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Законом України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» визначено, що в період дії воєнного стану особи призначаються на посади без конкурсу. Однак цей закон розроблено й ухвалено в умовах перших тижнів повномасштабного вторгнення РФ, а саме після авіаударів по адміністративних будівлях окремих обласних державних адміністрацій, бомбардувань інших державних органів, щоб не піддавати ризику життя та здоров'я як кандидатів, так і членів конкурсних комісій.

Станом на сьогодні суспільний запит на проведення конкурсів значний через зміну низки факторів, наприклад повернення до України її громадян, що вимушено покинули домівки на початку

повномасштабного вторгнення; працевлаштування студентів останніх курсів бакалаврату й магістратури закладів вищої освіти та інших громадян, які мають вищу освіту та відповідають решті встановлених вимог (досвід, знання мови, тощо).

Призначення осіб на посади без конкурсу в період військової агресії проти України, потрібно дозволити здійснювати лише в районах проведення воєнних (бойових) дій тощо;

Водночас процес залучення на публічну службу має бути не лише юридично досконалим, а і швидким, щоб забезпечити заповнення вакантних посад в умовах дефіциту кадрів. НАДС має шукати нові шляхи для розв'язання проблем кадрового голоду. Наприклад, на державному рівні потрібні потужні HR-фахівці, нові методи пошуку кадрів, рекрутинг фахівців з аналітичних центрів, бізнес-асоціацій, органів місцевого самоврядування тощо.

- недосконалість наявних підходів до конкурсних процедур.

Конкурсна процедура потребує спрощення термінів її проведення.

Конкурсні комісії не завжди можуть забезпечити професійний, об'єктивний і неупереджений підхід до визначення переможця конкурсу. Не всі члени конкурсних комісій мають належну кваліфікацію. Виникають питання й щодо доброчесності членів конкурсних комісій, існують ризики впливу на них. Оцінювання компетентностей кандидатів на посади державної служби здійснюється конкурсними комісіями формально, без належного фахового підходу і в основному зосереджується на перевірці їхніх знань.

Потребують удосконалення наявні методики оцінювання.

Відсутня спрощена процедура проходження конкурсу тими, хто працював раніше на державній службі та бажає повернутися.

Блок 3. Професійний розвиток публічних службовців.

- В цілому система підготовки кадрів і професійного розвитку публічних службовців не завжди орієнтується на реальні індивідуальні потреби публічних службовців і результати оцінювання їхньої службової діяльності, а також на оцінювання стратегічних потреб державного органу й

майбутні пріоритети розвитку системи державного врядування загалом.

- Має місце формальний підхід для здобуття кредитів ЄКТС, як правило з метою щорічного оцінювання. Фінансові ресурси, які держава інвестує в професійний розвиток, не забезпечують бажаного ефекту.
- Щодо врегулювання процедур підвищення по службі (службова кар'єра).

Варто розглянути на нашу думку поступове підвищення «на один щабель» у межах однієї категорії посад за підсумками відмінного щорічного оцінювання (спеціаліст – провідний спеціаліст, заступник начальника відділу – начальник відділу). Ця пропозиція узгоджуватиметься з декларативною на сьогодні нормою статті 7 Закону, якою, починаючи з 2016 року, передбачається право просування по службі з урахуванням професійної компетентності й сумлінного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків. Відповідним чином має запрацювати норма статті 40 Закону, якою передбачено, що просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням його професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади. Це зменшить невдоволеність «зовнішніх» претендентів, які вважають конкурси зайвою витратою часу та формальністю для призначення «внутрішніх» працівників.

Можна застосовувати інший підхід. Це проведення «внутрішніх» (для працівників у середині публічного органу) і «зовнішніх» (для всіх охочих громадян) конкурсів.

Блок 4. Оплата праці.

На сьогодні існує ряд чимало проблем в оплаті праці публічних службовців, і проблема у відсутності єдиних підходів.

На початку березня 2025 року Верховною Радою ухвалений Закон України «Про внесення змін деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі кваліфікації посад і новоприйнятий але не введений в дію ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» норми яких спрямовані на впорядкування

системи оплати праці, зробити її більш прозорою, справедливою, ефективною та унеможливити наднаймірні виплати. Можливо ці механізми стимулюватимуть професіоналів на публічній службі та активізації вступу.

Але ж не є зрозуміло, що для державних службовців в основу розрахунку посадового окладу прийнято прожитковий мінімум, а службовців органів місцевого самоврядування мінімальна заробітна плата. На державній службі посадовий оклад не може бути меншим за 2,5 прожиткових мінімуми, а в органах місцевого самоврядування не менше як мінімальна заробітна плата на 1 січня відповідного року.

До важливих проблем що потребують модернізації слід віднести питання деполітизації, притягнення до дисциплінарної і матеріальної відповідальності, звільнення з публічної служби тощо.

Крім цього серед найбільш значущих і важливих факторів залишається потреба в посиленні уваги з боку суб'єктів, здатних впливати на формування політики у сфері публічної служби. А це політики, суспільство, громадяни, профспілки, іноземні партнери.