

УДК 342.9

**О. О. Губанов**

*кандидат юридичних наук, провідний юрист  
програми з вивчення проблем адаптації  
законодавства України до законодавства ЄС  
юридичного факультету Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка*

### **НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ, СФОРМУЛЬОВАНІ В ДОКУМЕНТІ SIGMA «ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»**

Важливим кроком у підвищенні ефективності проведення євроінтеграційних перетворень в Україні є посилення співробітництва вітчизняних інституцій із міжнародними організаціями та європейськими експертами. Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту ОЕСР/SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) є одним із найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, який було започатковано 1992 року за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку, а також ЄС [1]. У 2017 році SIGMA виповнилося двадцять п'ять років, протягом яких експерти, що входять до її команди, усіляко сприяли вдосконаленню реалізації реформи публічної адміністрації у більш ніж тридцяти країнах, серед яких: Албанія, Алжир, Вірменія, Азербайджан, Боснія і Герцеговина, Єгипет, колишня Югославська Республіка, Македонія, Грузія, Йорданія, Косово, Ліван, Молдова, Чорногорія, Марокко, Сербія, Туніс, Туреччина [2].

Штаб-квартира програми SIGMA знаходиться у Парижі. Штат програми складає 20 постійних працівників, створено також розгалужену мережу спеціалістів та експертів з великим досвідом роботи в державному секторі з країн – членів та країн – кандидатів ЄС [3].

Проте адміністративна реформа не єдина сфера діяльності, вдосконаленням трансформаційних процесів в якій опікуються експерти Програми. Загалом діяльність SIGMA охоплює шість ключових сфер, а саме:

- реформа державного управління;
- розвиток політики та координація;
- державна служба та управління людськими ресурсами;
- підзвітність;
- надання послуг;
- державне управління фінансами, зовнішній аудит та державні закупівлі [2].

При цьому загальна мета SIGMA, якій підпорядковані усі шість напрямів діяльності експертів, – підтримка реформ державного управління та розвитку потенціалу органів державного управління [4].

В межах нашого дослідження буде розглянуто напрями модернізації державної служби та управ-

ління людськими ресурсами як одну з ключових заповорок реалізації євроінтеграційних прагнень України в цілому. Слід зазначити, що державна служба є основою державного управління, яке, у свою чергу, відіграє визначальну роль у проведенні проєвропейських перетворень на території України. Саме на інституційну складову, основу якої складають державні службовці, покладається вирішення більшості завдань у сфері євроінтеграції.

З огляду на вкрай важливу роль, яку відіграє державна служба в процесах євроінтеграції та для внутрішньодержавного добробуту в цілому, значущим буде звернення до питання її модернізації. Адже вдосконалення інституційної складової призведе до вдосконалення усіх, що протікають у сучасному українському суспільстві, процесів на рівні держави із залученням управлінського ресурсу.

На сьогоднішній день Україна рухається прогресивним шляхом проєвропейських перетворень, що із часом гарантовано закладе необхідні основи для її входження до внутрішнього ринку ЄС та зміцнення культурних зв'язків із країнами, чий досвід на сьогоднішній день вважається передовим. Модернізаційні процеси у сфері державної служби проводяться відповідно до європейських стандартів, які являють собою здебільшого загальні вимоги, принципи, апробовані в країнах ЄС багаторічною практикою втілення.

У 2017 році експертами SIGMA було підготовлено нове видання «Принципів державного управління» [5]. Враховуючи значущість окреслених вище питань для сучасного українського суспільства, а також високі показники співробітництва країн-кандидатів в члени ЄС та потенційних кандидатів із експертами SIGMA, ставимо за мету в межах цього дослідження розглянути досвід співробітництва України із SIGMA та зміст принципів державного управління, розроблених експертами, із тим, аби визначитися із напрямками подальшої модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні.

В процесі аналізу означеної проблематики ми частково спиралися на аналітичні матеріали Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, акти чинного національного

законодавства, матеріали офіційного Інтернет-ресурсу SIGMA, а також поодинокі роботи вітчизняних науковців (через недостатнє висвітлення питання у доктринальних джерелах), зокрема таких: В.Б. Дзюндзюк, І.А. Ісаєнко, Н.М. Мельтюхова, В.В. Толкованов, Н.В. Фоміцька.

Переходячи до безпосереднього розгляду означеної проблематики, в першу чергу зазначимо, що країнам Центрально-Східної Європи допомога в межах Програми надається шляхом консультування з питань творення політики, а також фінансового контролю, зовнішнього аудиту та розвитку державної служби. Окрім того, країнам-партнерам надається повний спектр інструментів технічної допомоги (за винятком «масового» навчання), які функціонують в рамках партнерських зв'язків. SIGMA також сприяє донорам та Європейській Комісії у формуванні програм та керуванні ними, надає поради Європейській Комісії з питань державного управління [6].

Якщо конкретизувати зміст заходів, що проводяться у взаємодії із SIGMA, то за своїм характером вони поділяються на такі, що націлені на дострокову перспективу, та короткострокову технічну допомогу, яка доповнює інші інструменти інституційного розвитку ЄС. Зокрема, в межах останньої здійснюються підтримка розробки стратегій та планів реформ, допомога в розробці нових та змін до існуючих законів, консультації щодо планування великих проектів технічної допомоги, заходи з підвищення обізнаності, консультування ключових керівників вищої та середньої ланки; допомога на практичному рівні, часто в форматі регіональних заходів; аналіз конкретних систем або організацій (peer reviews); щорічна оцінка систем та реформ державного управління в країнах, що приєднуються до ЄС. Окрім того, експертами складаються також аналітичні документи та проводяться дослідження у сфері державного управління [4].

В результаті заходів, які проводяться, очікується, що країни із перехідною економікою внаслідок проведення перетворень на основі спільних здобутків в процесі співробітництва у сфері модернізації державної служби перейдуть на якісно новий етап публічного адміністрування, що сприятиме інтеграції таких країн до ЄС та більш продуктивній подальшій співпраці. Так, наприклад, одним з останніх спільних заходів стало обговорення прогресу у реформуванні державного управління України, завдань та викликів, які стоять перед Українською стороною у цьому процесі. Захід було організовано Європейською Комісією та програмою ОЕСР/SIGMA спільно з Національним агентством України з питань державної служби та Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Значущість цього заходу пов'язана із тим, що він став фор-

мальним початком повної і глибокої оцінки стану справ у системі державного управління за участі Програми SIGMA. Результати цієї оцінки будуть оприлюднені у липні 2018 року [7] та стануть основою короткострокових та середньострокових рекомендацій для належного планування реформи державного управління на наступні п'ять років [8].

Таким чином, один з ключових напрям співробітництва – оцінка ходу реформ (підготовка матеріалів до щорічних звітів Європейської Комісії) із використанням сукупності показників та методології оцінки, розроблених програмою SIGMA у співпраці зі службами Європейської Комісії [6].

Здійснення оцінки стану державного управління та рівня прогресивних перетворень у цій сфері є одним з найбільш актуальних напрямів взаємодії України із проектом SIGMA. Так, на сьогоднішній день в Україні не проведено загальної оцінки вихідного стану функціонування державної служби за методологією SIGMA, яка визначає всеохоплюючі критерії такої оцінки, тоді як її результати повинно бути покладено в основу оновлених завдань та заходів Стратегії реформування державного управління України.

В Україні за участі експертів SIGMA оцінка державного управління проводилася лише один раз – у 2006 році – у таких сферах: державна служба; управління державними видатками; внутрішній фінансовий контроль; зовнішній аудит; державні закупівлі; планування та координація державної політики. У 2006 році уряд України через Головне управління державної служби України взяв на себе зобов'язання координувати процес проведення оцінки у різних сферах державного управління та сприяти в організації й проведенні необхідних зустрічей з відповідними державними органами та їх посадовими особами на підтримку проекту, а також зробити усе можливе для забезпечення своєчасної та повної реалізації проекту [9]. На виконання перебраних на себе зобов'язань розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2006 р. № 186-р було утворено Координаційну раду з організації проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA [10].

Результати проведеної оцінки було відображено у Заключному документі міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Уряду України» від 5 липня 2006 року. На той момент у сфері адміністративного законодавства та державної служби було виявлено такі проблеми: недостатність прозорості та відкритості державного управління в Україні; нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер; недостатній рівень професійності державної служби; розмитість інституційної відповідальності, низьку спроможність основних

інституцій та системи державної служби до реформ; недостатнє утвердження серед державних службовців таких цінностей, як верховенство права, відкритість, політична нейтральність; слабкість механізмів політичного, судового та адміністративного контролю в системі державного управління у порівнянні з країнами Європейського Союзу [11].

Задля вирішення виявлених проблем експертами SIGMA було розроблено низку рекомендацій, зокрема такі:

1) прийняти Закон України «Про державну службу» (нова редакція), спроможний гарантувати незалежність, неупередженість та політичну нейтральність (професійність) державних службовців, реформування системи оплати праці державних службовців, єдність управління персоналом у системі державної служби;

2) забезпечити підготовку нових професіоналів для забезпечення ефективної реформи загальних рамок адміністративного законодавства та державної служби;

3) завершити створення адміністративної судової системи, забезпечивши її цілісність та незалежність, розробити та прийняти відповідну законодавчу базу на принципах єдиного адміністративного простору Європейського Союзу;

4) переглянути функції та роль системи прокуратури відповідно до кращих практик ЄС [11].

Стосовно порядку фінансування названого вище проекту зазначимо, що координація процесу проведення оцінки та сприяння в організації та проведенні необхідних зустрічей здійснювалися в межах асигнувань, передбачених в Державному бюджеті України на 2006 рік на утримання Головного управління державної служби України. При цьому Українська сторона не понесла додаткових видатків з Державного бюджету України щодо проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA [9].

Фінансування заходів, що проводяться SIGMA, за рахунок коштів європейських партнерів є вагомим чинником, який суттєво прискорює реформи у сфері державного управління. На поточному етапі на підтримку основних напрямів реформування державного управління, в тому числі державної служби та управління людськими ресурсами, Україні було виділено ЄС €104 млн. [12]. Відповідно до Угоди про фінансування у 2016 році виділені Європейською Комісією кошти на реалізацію програми «Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні» повинні сприяти підтримці України в реалізації комплексної Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки, що охоплює основні горизонтальні функції системи управління відповідно

до Принципів державного управління, розроблених ОЕСР/SIGMA [13, с. 2].

Звернемося до змісту принципів державного управління у сфері державної служби та управління людськими ресурсами. Принципи державного управління є його основою, вказівкою на те, як належне управління виглядає на практиці, ґрунтуються на законодавстві ЄС, досвіді країн ЄС та ОЕСР, міжнародних стандартах та вимогах; є дороговказом для країн в процесі реформ та дозволяють оцінити нинішній стан справ і створюють мірила оцінки майбутнього прогресу [8].

Перелік принципів державного управління, сформульованих в документі SIGMA, які повинні бути покладені в основу модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, виглядає наступним чином:

1. Сфера охоплення державної служби є належною, чітко визначеною і застосовується на практиці.

2. Політика і правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби визначені та застосовуються на практиці; інституційна структура дає змогу здійснювати послідовне та ефективне управління людськими ресурсами у всій системі державної служби.

3. Відбір і призначення на посади державної служби ґрунтується на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими та зрозумілими.

4. Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі керівні посади державної служби унеможливується.

5. Система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою.

6. Забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв і здобутків.

7. Здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі [5].

При цьому перші два принципи, як це впливає зі змісту наведених вище положень, стосуються сфери державної служби як такої, а наступні п'ять – управління людськими ресурсами.

Втілення у практичній площині державної служби та управління людськими ресурсами названих принципів сприятиме розв'язанню найбільш актуальних для України на поточному етапі проблем в аналізованій сфері, зокрема таких:

1) нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які

є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях;

2) високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління;

3) гендерний дисбаланс;

4) недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами [15].

Зазначені вище принципи виступають тими керівними положеннями, що вказують напрямом подальшої модернізації державної служби та управління людськими ресурсами. Водночас слід акцентувати увагу на тому, що необхідними для визначення шляхів подальших прогресивних перетворень мають стати результати оцінки SIGMA державного управління та державної служби й управління людськими ресурсами зокрема, що стануть відомі у наступному році. Такі результати дозволять оновити завдання та заходи Стратегії реформування державного управління України. При цьому особливого значення набуває те, що SIGMA застосовує системний, а не інституційний підхід, тобто оцінюються не окремі інституції «горизонтальних» урядових систем адміністративного управління, а результат їх діяльності, в тому числі, узгодженість їх дій. Крім того, передбачається, що розглянуті системи пронизують усе управління і не обмежуються центральним відомством [6].

### Література

1. Принципи державного управління програми ОЕСР/SIGMA, основні підходи та технічні аспекти проведення оцінки державного управління в Україні : стаття [Електронний ресурс] // Офіційний Інтернет-ресурс Національного агентства України з питань державної служби. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/>.

2. SIGMA at a glance [Electronic resource] // Official Internet resource of Support for Improvement in Governance and Management. – Access mode : <http://www.sigmaxweb.org/>.

3. Толкованов В.В. Європейські інструменти інституційної розбудови та досвід їх впровадження в Україні [Електронний ресурс] / В.В. Толкованов // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

4. Лемке М. Принципи державного управління: програма для країн ЄПС (державні закупівлі) [Електронний ресурс] / Маріан Лемке. – Режим доступу : <http://ukraine.ppl.ebrd.com>.

5. The Principles of Public Administration : 2017 edition [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\\_Edition-2017\\_ENG.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf).

6. Оцінка та розвиток інституційної спроможності органів державної влади Європейського Союзу

та його країн-членів щодо виконання покладених на них завдань [Електронний ресурс] // Офіційний Інтернет-ресурс Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Режим доступу : <http://www.cpk.org.ua/>.

7. Міжнародна конференція «Реформа державного управління в Україні: здійснення оцінки стану справ, досягнення та виклики» : стаття [Електронний ресурс] // Офіційний Інтернет-ресурс Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/>.

8. Хіл К. Принципи державного управління [Електронний ресурс] / Карен Хіл // Офіційний Інтернет-ресурс SIGMA. – Режим доступу : <http://www.sigmaxweb.org/>.

9. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України, Міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку та Шведською агенцією міжнародного розвитку стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA : міжнародний документ від 05.05.2006 № 998\_245 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998\\_245](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_245).

10. Про утворення Координаційної ради з організації проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA : розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.04.2013 № 186-2006-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/186-2006-%D1%80>.

11. Заключний документ міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» : міжнародний документ від 05.07.2006 [Електронний ресурс] // Офіційний Інтернет-ресурс SIGMA. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/>.

12. ЄС виділить €104 мільйони на реформу держуправління в Україні : стаття [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/>.

13. Угода про фінансування : міжнародний документ від 19.12.2016 № 984\_002-16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_002-16](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_002-16).

14. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page>.

### Анотація

**Губанов О. О.** Напрями модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління». – Стаття.

У статті розглянуто досвід співробітництва України із SIGMA та зміст принципів державного управління, сформульованих в документі SIGMA, на основі чого визначено напрями подальшої модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні.

**Ключові слова:** Support for Improvement in Governance and Management, державна служба, управління людськими ресурсами, державне управління, принципи державного управління.

**Аннотация**

**Губанов О. А. Направления модернизации государственной службы и управления человеческими ресурсами, сформулированные в документе SIGMA «Принципы государственного управления». – Статья.**

В статье рассмотрен опыт сотрудничества Украины с SIGMA и содержание принципов государственного управления, сформулированных в документе SIGMA, на основе чего определены направления дальнейшей модернизации государственной службы и управления человеческими ресурсами в Украине.

**Ключевые слова:** Support for Improvement in Governance and Management, государственная служба, управление человеческими ресурсами, государственное управление, принципы государственного управления.

**Summary**

**Hubanov O. O. The directions of modernization of the civil service and human resources management, formulated in the SIGMA document “Principles of Public Administration”. – Article.**

The article is devoted to research of experience of Ukraine’s cooperation with SIGMA and the content of principles of public administration, which are set out in SIGMA’s document. The author has determined the directions of further modernization of the public service and human resources management in Ukraine.

**Key words:** Support for Improvement in Governance and Management, public service, human resources management, public administration, principles of public administration.