

Тарас Мельничук

Національна академія державного управління при Президентові України

ІНСТИТУЦІЙНА ТА ПРАВОВА БАЗА ДЛЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НА ПРИНЦИПАХ ПРОГРАМИ SIGMA В УКРАЇНІ

Taras Melnychuk

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

INSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS FOR PROFESSIONAL CIVIL SERVICE ON THE PRINCIPLES OF THE SIGMA PROGRAM IN UKRAINE

This article provides an understanding of the institutional and legal framework for the professional civil service on the principles of SIGMA. The principle of patriotism in the legislation of Ukraine of public service should be replaced by the principle of «justice». The replacement of the principle of «virtue» to «ethical behavior» is made according to the comments of the program SIGMA. In each case, it is necessary to formulate certain criteria for evaluating the effectiveness that must demonstrate: 1) expenses for the achievement of the set goals; 2) the expected quantitative changes in accordance with the set goals; 3) achieved results, completed tasks.

Keywords: SIGMA program, public service, principles, patriotism, virtue, efficiency.

Постановка проблеми. Починаючи з 1992 року ОЕСР та Програма «ФАРЕ» (PHARE – Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies), як один із фінансових інструментів ЄС, започаткували ініціативу підтримки п'яти Центральноєвропейських та Східноєвропейських держав у проведенні ними реформи державного управління. Нова програма дістала назву «Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management). SIGMA – це спільна програма ОЕСР і ЄС, яка фінансується переважно у межах грантів від Швеції та Великобританії, та з 1992 року розширила підтримку на інші країни, у тому числі й на Україну. У останні роки у рамках програми SIGMA аналізується стан справ та основні події у сфері державної служби, характеризується інституційна та правова база для професійної державної служби, і на цій основі розробляються політичні, правові й організаційні принципи державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам використання європейського досвіду у процесі формування державної служби приділялась увага у літературі, що сприяло накопиченню теоретичного матеріалу.

З вітчизняних вчених варто відмітити праці таких як В. Б. Авер'янов, О. О. Акімов, Е. А. Афонін, О. М. Балакірева, Т. Ю. Витко, Н. А. Гнидюк, В. А. Гошовська, І. А. Грицяк, О. Г. Гусак, Ю. Г. Кальниш, А. В. Кірмач, Л. А. Пашко, А. П. Рачинський, М. І. Рудакевич, В. П. Тимошук, М. В. Фігель, А. О. Чаркіна, В. О. Чмига, А. М. Школик, Ю. В. Яшина та інших.

Серед зарубіжних дослідників вказані питання розглядали такі автори як В. Врум, А. Маслоу, М. Портер (США), Г. Бребан (Франція), Х. Хекхаузен (Німеччина), М. Аддо (Великобританія), Й. Шумпетер (Австрія і США), Д. Боссарт та К. Деммке (Нідерланди), А. Арістовнік (Словенія), М. П. Крістеску, Д. М. Міхаю, А. Опрян (Румунія) та інші.

Проте питання діяльності інституційної та правової бази для професійної державної служби на принципах програми SIGMA розкриті не у повній мірі. Зокрема, питанням оцінки результатів органів публічної служби, ефективності діяльності державних службовців, як об'єктивних кількісних та якісних показників, з погляду на специфічність їх правового положення, приділялось недостатньо уваги.

У зв'язку із цим **мета статті** – осмислення інституційної та правової бази для професійної державної служби на принципах програми SIGMA, а також удосконалення державного регулювання публічної служби на розроблених принципах.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII¹ державна служба в Україні здійснюється із дотриманням наступних принципів: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності.

Із вказаних принципів необхідно визначити доцільність деяких із них (патріотизм, доброчесність), та на основі інших проаналізувати інституційну та правову базу для професійної державної служби на основі програми SIGMA.

Принцип патріотизму відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну службу» означає «відданість та вірне служіння Українському народові».

Дійсно, служіння народові є основою всієї державної служби, це безпосередньо вказано у самій назві «служба». Більше того, всі наступні принципи безпосередньо обумовлені ним. Принцип служіння народу України впливає зі статті 3 Конституції України, якою встановлюється, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»².

Проте ще у Коментарях програми SIGMA до проекту Закону України «Про державну службу» за серпень 2011 року було вказано, що «Принцип патріотизму, який, насправді, не може вважатися принципом, було б доцільнішим замінити на принципи справедливості та пропорційності»³.

Патріотизм, служіння інтересам народу можливі за умови запровадження такого правового режиму взаємовідносин між державними органами та громадянами, за яким громадянам гарантовано реальне дотримання їх прав і свобод, захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на всю державну службу.

Отже, патріотизм – не є принципом державної служби, це її базова основа, без якої неможливе функціонування цієї служби. Крім того, аналізом основних європейських законів про державну (цивільну) службу показує, що такий принцип відсутній практично у всіх них. Тому варто принцип патріотизму замінити на принцип «справедливості».

Щодо принципу доброчесності, то, знову ж таки, у Коментарях програми SIGMA було вказано, що «доброчесність» звучить дивно і може бути замінена на «етичну поведінку»⁴. З цим варто погодитись.

Справа у тому, що одним із обов'язків державних службовців європейських країн є необхідність дотримання правил (кодексів) етичної поведінки.

Окрім того, «доброчесність» більше пов'язана з запобіганням корупції у сфері публічного управління, яке включає і державну службу. У «Звіті про базові вимірювання: Принципи державного управління. Україна» програми SIGMA (2018 рік) було відзначено діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) у цій сфері. У 2017 році НАЗК визначило стандарти, згідно з якими державні установи мають ухвалювати та впроваджувати антикорупційні програми, в тому числі створити в усіх державних органах підрозділи та визначити відповідальних працівників у цій сфері.

Отже, принципом доброчесності варто замінити принципом етичності.

Уточнення вимагає також принцип ефективності, який конкретизується у ст. 4 Закону України «Про державну службу» як «раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики».

Практичні проблеми ефективності діяльності публічної служби знаходять своє відображення в зарубіжній літературі та вітчизняній науці. Зусилля закордонних вчених, які займаються даною проблемою, спрямовані на визначення універсального критерію для інтеграції великої кількості

¹ Закон про державну службу ст. 4. 2015 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 4, 43.

² Конституція України ст. 3. 1996 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 30, 141.

³ Коментарі програми SIGMA до проекту Закону України «Про державну службу» (2011). Б. м.: Програма Sigma, 9.

⁴ Коментарі програми SIGMA до проекту Закону України «Про державну службу» (2011). Б. м.: Програма Sigma, 9.

показників ефективності управління в державному секторі¹. При цьому ефективність діяльності публічної служби з погляду суспільного добробуту розглядається досить специфічно².

Так, Д. М. Міхаю, А. Опряна та М. П. Крістеску вважають, що у загальному значенні ефективність може бути досягнута в умовах максимізації результатів дій щодо використовуваних ресурсів³.

А. Арістовник відзначає, що вимірювання ефективності діяльності публічної адміністрації стає все більш важливим в державному секторі. Зокрема, це актуалізується у періоди підвищення державних витрат, виходячи з демографічних тенденцій та глобалізації, підвищення ефективності і результативності державних витрат. Однак, в силу багатьох причин, як політичних, так і технічних, вимірювання ефективності управління та системи прийняття рішень щодо ефективності поки немає⁴.

Дійсно, одним із принципів управлінської діяльності є її ефективність. Ефективність публічної служби пов'язується із встановленням пріоритетів, виділенням відповідних коштів, професіональним управлінням, оптимальною структурою професійної кар'єри, системою оцінки, нових процедур відбору та призначення керівних кадрів.

Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку Національної академії наук України разом з Головним управлінням економіки Харківської обласної державної адміністрації запропонували оцінку ефективності програм соціально-економічного розвитку регіонів здійснювати на основі інтегрального показника рівня і якості життя населення в регіонах країни. На думку І. Л. Райніна, цей індикатор якнайбільше відповідає прагненням України підняти стандарти якості життя до європейського рівня, після чого ставити питання про приєднання країни до ЄС⁵.

Наукові здобутки вчених дають можливість досліджувати механізм ефективного функціонування публічної служби, взаємодії процесів управління, формування мотивації, оцінки та стимулювання діяльності органів публічної служби.

Разом із тим, потребують удосконалення існуючі рекомендації щодо практичного застосування теоретичних розробок з підвищення ефективності публічної служби відповідно до програм SIGMA, які функціонують в Україні.

У більшості випадків, коли говорять про ефективність управління, мається на увазі недержавний (непублічний, приватний) сектор управління, а діяльність публічної адміністрації часто визначається як неефективна (нерентабельна).

Якщо, наприклад, аналізується підприємництво, підприємницька діяльність як самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку (ст. 42 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року⁶), то розуміється, що ця діяльність повинна бути ефективною – інакше втрачається весь зміст такої діяльності.

Проте це твердження вимагає ретельного аналізу. Як зазначають румунські автори Д. М. Міхаю, А. Опряна, М. П. Крістеску, «...Не намагаючись створити розкол між державним і приватним сектором, або викликати нелюбов останнього, ми задаємося питанням: хто сказав, що

¹ Абросимова, И.В. (1997). Государственная региональная инвестиционная политика как основа социально-экономической стабилизации регионов. *Социология власти*, 2, 144-154.; Коржубаев, А.Г. (1998). Государственное регулирование по-американски. *ЭКО: Экономика и организация промышленного производства*, 2, 127-135; Милгром, П., Робертс, Дж. (2001). Экономика, организация и менеджмент: В 2-х тт. Санкт-Петербург: Экономическая школа, 1.

² Лексин, Б., Шевцов, А. (1994). Програмные методы регулирования территориального развития. *Российский экономический журнал*, 5-6, 64-67.

³ Mihaiu, D.M., Opreana, A., Cristescu, M.P. (2010). Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 4, 132.

⁴ Aristovnik, A. Public sector efficiency and effectiveness an application to the new EU member states and Croatia'. *Oliver.efri.hr/*. <<http://oliver.efri.hr/~euconf/2009/docs/session11/10%20Aristovnik.pdf>>. (2019, квітень, 21).

⁵ Райнін, І.Л. (2008). Оцінка ефективності і моніторинг програм соціально-економічного розвитку регіонів України. *Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг: Збірник наукових праць ХДУХТ*, 2, 3.

⁶ Господарський кодекс України ст. 42. 2015 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 18, 19-20, 21-22, 144.

державний сектор неефективний в порівнянні з приватним? Відповідь проста; представники приватного сектора – це ті, хто демонструють свої досягнення в порівнянні з передбачуваним низьким рівнем публічного сектора»¹.

Інша проблема ефективного функціонування публічної служби пов'язана із повнотою порівнянності публічного та приватного секторів, із тим, щоб мати можливість порівняти ефективність кожного із них. Проте простий аналіз показує, що публічний та приватний сектори не є взаємозамінними. Цілі, які переслідують публічні та приватні організації, значно відрізняються, тому приватний сектор прагне до прибутку, у той час як публічний сектор прагне не тільки та не стільки отримати економічну вигоду, як отримати соціальні переваги, ставлячи основним завданням забезпечення суспільного добробуту країни.

Слід зазначити, що різні дослідники пропонують свої методи вимірювання ефективності публічної служби.

Деякі з науковців вважають, що управлінська діяльність у публічному секторі повинна будуватись на тих самих принципах, що й управління підприємством. Наприклад, французький дослідник державного управління Б. Гурней пише: «Наука публічного адміністрування і наука управління приватними підприємствами можуть і повинні бути зближені..., ці дві галузі можуть злитись в одну науку»².

Румунські автори Д. М. Міхаю, А. Опряна, М. П. Крістеску вважають, що у загальному значенні ефективність вираховується методом порівняння отриманих ефектів. Вимірювання ефективності вимагає, щоб: а) оцінити витрати, ресурси, споживчі зусилля; б) оцінити результати; с) порівняти оцінки³.

Подібні методи виміру ефективності та результативності пропонує А. Арістовник: (а) оцінка витрат; (б) оцінка результатів; і (с) порівняння між ними двома⁴.

Отже, існує кілька методів розрахунку оцінки форми ефективності публічної служби. Більшість досліджень засновані або на параметричному, або на непараметричному методах вимірювання ефективності. Основна відмінність між цими підходами полягає у тому, що параметричні базуються на визначенні кількісної залежності, непараметричні – використовуються для обчислення отриманих значень.

Зокрема, досить поширеним методом вимірювання ефективності публічної адміністрації є застосування параметричного підходу Stochastic Frontier Analysis (SFA). Це статистичний метод, який здійснюється на основі економетричних методів. Такий підхід передбачає певну функціональну форму зв'язку між входом і виходом. Перевага цього методу полягає в тому, що він здатний покрити наслідки зовнішніх потрясінь⁵.

Непараметричний метод створює межі ефективності використання вхідних/вихідних даних для всієї вибірки після математичного програмування. Цей метод визначається первинними даними. За цим методом можна спостерігати максимально можливий рівень результату для даного рівня вхідного сигналу та можна визначити низький рівень вхідного сигналу, необхідний для досягнення заданого рівня результату. Це дозволяє виявити неефективних виробників як у плані ефективності, так і в плані результату⁶.

Програма SIGMA використовує у своїй роботі в основному непараметричні методи. Так, у «Звіті про базові вимірювання: Принципи державного управління. Україна» програми SIGMA (2018 рік) було визначено ефективність реалізації реформи державного управління за її отриманими значеннями.

¹ Mihaiu, D.M., Opreana, A., Cristescu, M.P. (2010). Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 4, 133.

² Гурней, Б. (1969). *Введение в науку управления*. Москва: Прогресс, 27.

³ Mihaiu, D.M., Opreana, A., Cristescu, M.P. (2010). Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 4, 132.

⁴ Aristovnik, A. Public sector efficiency and effectiveness an application to the new EU member states and Croatia'. *Oliver.efri.hr/*. <<http://oliver.efri.hr/~euconf/2009/docs/session11/10%20Aristovnik.pdf>>.

⁵ Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending. *European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs*, 2, 3-4.

⁶ Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2003). Public sector efficiency: an international comparison. *European Central Bank, Working Paper*, 242/July, 10-12.

Так, аналіз програмою SIGMA стратегічних засад реформування державного управління за січень 2016 року – травень 2018 року показав наступне.

Були розроблені та впроваджувались наступні принципи реформи державного управління.

Принцип 1: Уряд розробив і запровадив ефективний порядок денний реформи державного управління, який відповідає ключовим викликам.

Принцип 2: Реформа державного управління реалізується цілеспрямовано; визначені та регулярно підлягають моніторингу завдання щодо досягнення цілей реформи.

Принцип 3: Забезпечена фінансова сталість реформи державного управління.

Принцип 4: Реформа державного управління має дієву управлінську та координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для керівництва процесом розробки і реалізації реформи.

Проте у результаті недоліків у визначенні управлінської відповідальності за координацію та реалізацію реформи державного управління, та нефункціонуючі механізми координації на адміністративному рівні, значення індикатора, що оцінює управлінську відповідальність та координацію реформи державного управління, було визначено як 2. Цей індикатор вимірює ступінь того, наскільки визначені керівництво та управлінська відповідальність за реалізацію реформи державного управління, регулярність і якість механізмів координації на політичному та адміністративному рівнях, а також діяльність керівних установ.

Таблиця 1

Загальне значення індикатора 2

Субіндикатори	Бали
1. Визначення організаційної та управлінської відповідальності за реалізацію РДУ	4/6
2. Координаційні механізми для РДУ	4/10
Загалом	8/16

Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5.

Джерело: ¹.

Таким чином, загальне значення індикатора 2 показує, що ефективність реформи державного управління за показниками програми SIGMA становить близько 50 %. Причинами цього відзначено те, що на політичному рівні функціонує лише Координаційна рада з питань реформи державного управління і лише в питаннях, пов'язаних зі Стратегією реформ державного управління, але не в питаннях, пов'язаних зі стратегією реформування системи управління державними фінансами.

Проте, результати оцінки слід розцінювати не як абсолютні фінальні показники, а як показники результативності у порівнянні з початковими низькими стартовими позиціями. В цьому контексті, стан реалізації реформи державного управління європейськими партнерами України оцінюється доволі високо, про що неодноразово було засвідчено представниками Європейського Союзу та Ради Європи на офіційних урядових заходах.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. На наш погляд, різноманітні методики оцінки результатів діяльності персоналу органів публічної служби, у тому числі й у рамках програми SIGMA в Україні показують, що не може бути одного універсального критерію, придатного для кожного з органів публічної влади чи системи органів публічної служби. У різних органів різні завдання, компетенція, тому у кожному конкретному випадку необхідно формулювати певні критерії оцінки ефективності, які повинні відбивати: 1) витрати на досягнення поставлених цілей; 2) кількісні очікувані зміни відповідно до поставлених цілей; 3) досягнуті результати, виконані завдання.

¹ Хілл, К. (2018). *Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. Україна*. [Б. м.]: OECD/SIGMA, 20.

References:

1. Abrosimova, I.V. (1997). Gosudarstvennaja regional'naja investicionnaja politika kak osnova social'no-jekonomicheskoy stabilizacii regionov [State regional investment policy as a basis for socio-political stability in the region]. *Sociologija vlasti* [Sociology of power], no. 2, 144-154 [in Russian].
2. Korzhubaev, A.G. (1998). Gosudarstvennoe regulirovanie po-amerikanski [American government regulation]. *Jekonomika i organizacija promyshlennogo proizvodstva* [Economics and organization of industrial production], no. 2, 127-135 [in Russian].
3. Milgrom, P., Roberts, Dzh. (2001). Jekonomika, organizacija i menedzhment: V 2-h tt. [Economics, organization and management: in two volumes]. Saint-Peterburgh: Jekonomicheskaja shkola, Vol. 1. [in Russian].
4. *Gospodarskij kodeks Ukrajiny 2015* [The Economic Code of Ukraine] (Verxovna Rada Ukrajiny) [Verkhovna Rada of Ukraine]. *Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrajiny* [Information from the Verkhovna Rada of Ukraine], 18, 19-20, 21-22, 144 [in Ukrainian].
5. Gurnej, B. (1969). *Vvedenie v nauku upravlenija* [Introduction to Management Science]. Moscow: Progress. [in Russian].
6. *Zakon pro derzhavnu sluzhbu 2015* [Civil Service Law] (Verxovna Rada Ukrajiny) [Verkhovna Rada of Ukraine]. *Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrajiny* [Information from the Verkhovna Rada of Ukraine], 4, 43. [in Ukrainian].
7. Xill, K. (2018). *Zvit pro bazovi vymiryuvannya: Prynypy derzhavnogo upravlinnya* [Report on baseline measurements: principles of public administration]. Kyiv. [in Ukrainian].
8. *Komentari programy SIGMA do proektu Zakonu Ukrajiny «Pro derzhavnu sluzhbu»* [SIGMA Program Commentary to the Draft Law of Ukraine "On Civil Service"] (2011). B. m.: Programa Sigma. [in Ukrainian].
9. *Konstytuciya Ukrajiny 1996* [Constitution of Ukraine] (Verxovna Rada Ukrajiny) [Verkhovna Rada of Ukraine]. *Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrajiny* [Information from the Verkhovna Rada of Ukraine], 30, 141. [in Ukrainian].
10. Leksin, B., Shevcov, A. (1994). Programmnye metody regulirovanija territorial'nogo razvitija [Program methods of regulation of territorial development]. *Rossiiskij jekonomicheskij zhurnal* [Russian Economic Journal], no. 5-6, 64-67 [in Russian].
11. Rajnin, I.L. (2008). Ocinka efektyvnosti i monitoryng program socialno-ekonomichnogo rozvytku regioniv Ukrajiny [Evaluating the effectiveness and monitoring of socio-economic development programs in the regions of Ukraine]. *Ekonomichna strategiya i perspektyvy rozvytku sfery tovgivli ta poslug XDUXT* [Economic strategy and prospects for the development of trade and services], no. 2, 3-13 [in Ukrainian].
12. Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2003). Public sector efficiency: an international comparison. European Central Bank, *Working Paper. 242/July*, 10-12 [in English].
13. Aristovnik, A. (2009). Public sector efficiency and effectiveness an application to the new EU member states and Croatia'. *Oliver.efri.hr/*. <<http://oliver.efri.hr/~euconf/2009/docs/session11/10%20Aristovnik.pdf>>. [in English].
14. Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending. European Commission. *Directorate General for Economic and Financial Affairs, 02*, 3-4 [in English].
15. Mihaiu, D.M., Opreana, A., Cristescu, M. P. (2010). Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, no. 4, 132. [in English].