

УДК 35

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.3>**Н. В. Цигулик**доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту  
Національного університету «Львівська політехніка»

## ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНОСТІ НАПРЯМІВ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ<sup>1</sup>

Встановлено повний перелік реформ державної служби, які проводяться або заплановані у найближчі 2 роки відповідно до Стратегії реформування державної служби на 2022–2025 рр., стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. та перелік реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA на грудень 2022 – березень 2023 рр. Показано їх взаємовідповідність. Методом Делфі визначено пріоритетність реформування державної служби з огляду на загрозу повернення пандемії Covid-19 та наявності військового стану в країні. Встановлено, що першим пріоритетом для забезпечення високої ефективності державної служби є підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад. Зокрема, особливу увагу слід приділяти підвищенню показників *hard-skills* та *soft-skills* управлінців, які задіяні в системі управління персоналом, серед яких одним із найважливіших є високий рівень емоційного інтелекту та стресостійкості. Крім них ключовими є критичне та креативне мислення, а також вміння працювати в умовах тайм-менеджменту та здатність до командної роботи. Управлінцям не обійтися без лідерських навичок. Другим пріоритетом є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом. Зокрема, особливу увагу слід приділяти формуванню сучасних систем HR-менеджменту. Третім пріоритетом реформування державної служби є підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців. Четвертим – посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби. П'ятим – адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу. Саме така ієрархія пріоритетів напрямків реформування державної служби України допоможе здолати виклики VANI-світу, успішно протидіяти пандемії Covid-19, а також ефективно виконувати поставлені задачі в умовах військового стану.

**Ключові слова:** VANI-світ, державний службовець, HR-менеджмент, ефективність, реформа державної служби, система управління персоналом, управління.

**Постановка проблеми.** Необхідність реформування державної служби пов'язана перш за все із розвитком суспільства, зміною світу та необхідністю ефективно виконувати поставлені завдання, адже саме державна служба є основою державного управління [1]. Реформа державної служби, розпочата у 2015 році триває до сьогодні. Цілями реформи держ-служби були: оновлення для відповідності вимогам часу, протидія та подолання корупції, розширення можливостей щодо формування політики, незалежність від будь-яких впливів

та підвищення престижності шляхом введення конкурентної заробітної плати [2, 6].

Всю інформацію, яка стосується вже проведених та поточних реформ в державному управлінні можна знайти на сайті «Реформа державного управління». Там же розміщена інформація про SIGMA – спільну програму Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР/ OECD) та Європейського Союзу, яка спрямована на вдосконалення державного управління. Крім цього, інформацію про реформи можна знайти на сайті Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), яке було створене для досягнення цілей реформ. Серед всіх завдань НАДС для досягнення поставлених цілей головними

<sup>1</sup> Дослідження виконані в межах проекту, що фінансується Національним фондом досліджень України: «Оцінка наслідків впливу пандемії Covid-19 на кадровий потенціал України та визначення шляхів їх подолання». Реєстраційний номер 2021.01/0433.

е: формування, а також реалізація державної політики у сфері державної служби; функціональне управління державною службою в державних органах і консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Слід зауважити, що починаючи від свого створення до сьогодні НАДС успішно справляється із поставленими завданнями. Проте, зважаючи на велику кількість завдань, які повинні бути вирішені, необхідно визначити їх пріоритетність для забезпечення високої результативності та швидкості впровадження подальших реформ державної служби. Саме тому цьому питанню і присвячується стаття.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питанню впровадження реформ в органах державної влади присвятили свої роботи Багрим О., Браташова Я., Грищук А., Коваленко Н., Латішев К., Саловський О., Скребцова К., Труніна І. та інші [2–6].

Зокрема, Браташова Я. проаналізувала нормативно-правову базу реформування державної служби, починаючи з 2016 року. Проте, робота була присвячена виключно цьому питанню, а пріоритетність майбутніх реформ не розглядалася [2].

Саловський О. проаналізував еволюцію державного впливу на розвиток інституцій в Україні та наголосив на проблемах систематичної незавершеності та пролонгації реформ у часі. Крім цього, автор окреслив головні досягнення таризикидецентралізації влади [3]. Недивлячись на об'ємність проведеної роботи, питання пріоритетності реформ автором не розглядалася.

Коваленко Н. розглянула концептуальні основи реформ, які реалізуються в Україні та визначила основні принципи реформування у різних сферах суспільного життя. Автор встановила, що основними недоліками реформи є: відсутність інформаційної кампанії на початку реформи щодо сутності, змісту, та переваг; недопрацьоване нормативно-правове забезпечення; відсутність чіткого бачення остаточного результату. Крім цього, однією з основних проблем децентралізації є відсутність чіткого переліку повноважень та способів їх здійснення на різних рівнях влади [4]. Проблема пріоритетності впровадження реформ також не розглядалася.

Автори роботи [5] звернули увагу на необхідність створення єдиного документа-стандарту для активізації розвитку державної служби. В його основу було запропоновано покласти законодавчо-нормативні акти, посадові інструкції, професійно-кваліфікаційні характеристики

та моделі компетентності. Крім цього, автори детально проаналізували показники програми SIGMA та довели, що в реформах державної служби слід найбільшу увагу приділяти методу її адаптації до стандартів. Пріоритетність проведення реформ, як і в попередній роботі авторами також не розглядалася.

Грищук А. звернув увагу, що при проведенні реформ відповідно до стандартів ЄС основним напрямком має бути кадрове забезпечення високопрофесійними та компетентними фахівцями, які є здатними працювати в період трансформаційного етапу розвитку суспільства. Крім цього, науковець вказав, що у 2021 р. серед пріоритетів реформування державної служби мають бути удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [6]. Проте, в роботі не було проведено аналізу загального розміщення за пріоритетністю всіх напрямків реформування державної служби.

З огляду на те, що до цього часу питання пріоритетності реформ у державній службі детально не вивчалася, але воно безпосередньо впливатиме на загальну ефективність реформування державної служби – стаття є актуальною та своєчасною. Особливо ця актуальність посилюється на тлі загрозу повернення пандемії Covid-19 та наявності військового стану в країні, оскільки ці два фактори несуть ризики зниження швидкості впровадження реформ, а, отже розстановка пріоритетів є вкрай необхідною.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є визначення пріоритетності реформування державної служби. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити завдання, які наведено нижче:

1. Встановити повний перелік реформ, які проводяться або заплановані у найближчі 2 роки відповідно до Стратегії реформування державної служби на 2022–2025 рр., стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. та перелік реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA на грудень 2022 – березень 2023 рр.

2. Встановити рівень взаємовідповідності реформування державної служби, яке проводиться в Україні у 2023 р. та встановити рекомендовані SIGMA напрямки, за якими реформування не проводиться, якщо такі наявні.

3. Методом Делфі встановити пріоритетність реформування державної служби з огляду на загрозу повернення пандемії Covid-19 та наявності військового стану в країні, а також на рекомендації SIGMA та стратегічний план НАДС на 2022–2024 р.

**Виклад основного матеріалу.** Розпорядженням Кабінету Міністрів України від № 831-р від 21 липня 2021 р. було затверджено нову Стратегію реформування державної служби на 2022–2025 рр. Відповідно до неї основними стратегічними цілями реформування державної служби є:

- забезпечення надання якісних послуг, а також розвиток зручної адміністративної процедури для громадян та бізнесу;
- побудова системи професійної та політично нейтральної державної служби, яка орієнтована на захист інтересів громадян;
- побудова ефективних державних інституцій, які підзвітні громадянам, розробляють державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку країни [7].

Для встановлення повного переліку реформ, які проводяться або заплановані у найближчі 2 роки відповідно до цієї Стратегії, стратегічного плану НАДС на 2022-2024 р. та переліку реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA грудень 2022 – березень 2023 рр. було проведено аналіз літературних джерел, за результатами якого було укладено таблицю 1.

Порівнявши дані в таблиці 1 видно, що реформи державної служби, вказані у робочому плані SIGMA є більш загальними, порівняно з стратегічним планом НАДС, який є більш детальним. Зокрема, цілі у стратегічному плані

НАДС № 1, 2, 4, 5 вказують на конкретні напрями, в яких необхідно проводити роботу для реформування державної служби та закономірно впливають із цілей робочого плану SIGMA. Більше, того, у стратегічному плані НАДС на 2022–2024 рр. кожна ціль має детально розписані завдання (табл. 2). Ціль № 3 у стратегічному плані НАДС стосується виключно організації та підвищення якості роботи НАДС та не має аналогу у робочому плані SIGMA, проте, вона логічно впливає з його цілей. Це спричинено необхідністю функціонування інституції, яка б була рушійною силою, формувала завдання та контролювала отримані результати процесу реформування державної служби. Більше того, наявність такої цілі значно підвищуватиме загальну результативність впровадження реформ державної служби та забезпечуватиме регулювання цього процесу, а також їх подальше функціонування.

З огляду на сказане вище можна зробити висновок, що цілі, вказані у робочому плані SIGMA та цілі, вказані у стратегічному плані НАДС є взаємовідповідними. Напрямок, реформування державної служби, які вказані в цілях робочого плану SIGMA, але не вказані стратегічному плані НАДС немає. Тому саме серед цілей, вказаних у стратегічному плані НАДС на 2022–2024 рр. необхідно визначити пріоритетність напрямків реформування державної служби України.

Таблиця 1

**Порівняння реформ відповідно до Стратегії, стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. та переліку реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA грудень 2022 – березень 2023 рр.**

№ з/п	Стратегічний план НАДС	Робочий план SIGMA
1	Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом.	Удосконалення сучасної законодавчої бази сучасного державного управління.
2	Підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців.	Оновлення нормативно-правової бази для розробки політики, щоб покращити аналітичний потенціал і зробити документи планування більш реалістичними, завдяки кращому узгодженню з бюджетами.
3	Посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби.	Удосконалення механізму громадських та міжвідомчих консультацій.
4	Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад.	
5	Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу.	

Джерело: складено автором на основі [8; 9]

Для визначення пріоритетності напрямів реформування державної служби, перелічених у таблиці 2 було використано метод Делфі. Експертами було обрано спеціалістів з вищих навчальних закладів: 6 професорів, докторів наук та 6 доцентів, кандидатів наук. Для отримання фінішних результатів думки експертів було використано метод середнього арифметичного з врахуванням вагового коефіцієнта (для доктора наук – 2, для кандидата наук – 1). Коефіцієнт варіації становив 1, що забезпечило повну збіжність висловлених думок. Таким чином, було встановлено, що, виходячи з таблиці 2 пріоритетність напрямів реформування державної служби слід розмістити у такому порядку:

1. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад. Зокрема, особливу увагу слід приділяти підвищенню показників hard-skills та soft-skills управлінців, які задіяні в системі управління персоналом, серед яких одним із найважливіших є високий рівень емоційного інтелекту та стресостійкості. Крім них ключовими є критичне та креативне мислення, а також вміння працювати в умовах тайм-менеджменту та здатність до командної роботи. Управлінцям не обійтися без лідерських навичок. Цей пріоритет забезпечить основу

Таблиця 2

**Цілі та завдання стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. для визначення пріоритетності реформування державної служби**

№ з/п	Цілі	Завдання
1	Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Автоматизація процесів, систем управління людськими ресурсами із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності та прозорості державної служби.</li> <li>2. Забезпечення методичної підтримки служб управління персоналом, проведення оцінки персоналу.</li> <li>3. Забезпечення функціонального розвитку служб управління персоналом.</li> <li>4. Формування організаційної культури, яка базується на цінностях досягнення результатів, відповідальності, інноваційності, та відкритості комунікацій.</li> </ol>
2	Підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Удосконалення механізму контролю за дотриманням умов реалізації громадянами права на державну службу.</li> <li>2. Забезпечення належних умов праці.</li> <li>3. Приведення системи відбору на державну службу у відповідність з європейськими стандартами належного адміністрування і найкращими практиками.</li> </ol>
3	Посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Удосконалення стратегічного планування діяльності, координації дій структурних підрозділів НАДС з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби.</li> <li>2. Забезпечення ефективного управління персоналом в НАДС.</li> <li>3. Забезпечення інформування громадськості про діяльність НАДС та реформування державної служби.</li> <li>4. Підвищення ефективності системи внутрішнього аудиту та запобігання корупції в діяльності НАДС.</li> </ol>
4	Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Запровадження дієвої системи визначення потреб у професійному навчанні.</li> <li>2. Створення належних умов для забезпечення професійного розвитку.</li> <li>3. Забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання.</li> <li>4. Запровадження механізму співпраці з органами, які надають освітні послуги.</li> </ol>
5	Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Забезпечення впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади.</li> <li>2. Забезпечення реалізації заходів щодо координації впровадження інструментів інституціональної розбудови.</li> <li>3. Спрямування та координація діяльності з використанням в Україні програми SIGMA та забезпечення співпраці у рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство».</li> </ol>

Джерело: складено автором на основі [9]

для цілі другого пріоритету, яка не зможе бути досяжною без реалізації цілі першого пріоритету.

2. Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом. Саме його основне завдання – автоматизація процесів, систем управління людськими ресурсами із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності та прозорості державної служби стане визначальним для забезпечення результативності та ефективності реформ державної служби у BANI-світі. Зокрема, особливу увагу слід приділяти формуванню сучасних систем HR-менеджменту.

3. Підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців. Зокрема, це забезпечить підвищення престижності державної служби та служитиме додатковим стимулом підвищення результативності державних службовців.

4. Посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби. Зокрема, це забезпечить подальше успішне впровадження реформ державної служби.

5. Адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу. Зокрема, забезпечення впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади стане додатковим важелем підвищення ефективності державних службовців.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, за результатами проведених досліджень можна зробити наступні висновки:

1. Встановлено повний перелік реформ державної служби, які проводяться або заплановані у найближчі 2 роки відповідно до Стратегії реформування державної служби на 2022–2025 рр., стратегічного плану НАДС на 2022–2024 р. та перелік реформ, які рекомендується провести відповідно до робочого плану SIGMA на грудень 2022 – березень 2023 рр.

2. Цілі, вказані у робочому плані SIGMA на грудень 2022 – березень 2023 рр. та цілі, вказані у стратегічному плані НАДС на 2022–2024 р. є взаємовідповідними. Напрямок, реформування державної служби, які вказані в цілях робочого плану SIGMA, але не вказані стратегічному плані НАДС немає.

3. За пріоритетністю напрямки реформування державної служби в Україні можна розмістити в такому порядку:

– підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад;

– забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та управління персоналом;

– підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, а також законних прав та інтересів державних службовців;

– посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби;

– адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Майбутні дослідження будуть присвячені вивченню порівнянню систем HR-менеджменту органів публічної влади України та провідних країн Європи для визначення необхідного ступеню адаптації у цьому напрямку для забезпечення подальшого поступу у запроваджених реформах та забезпеченні високої ефективності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

#### Список використаної літератури:

- Godoy M. F. de & Ribas Filho D. Facing the BANI World. *International Journal of Nutrology*. 2022. 14(2). 33 p. DOI: 10.1055/s-0041-1735848
- Браташова Я. Реформування державної служби в рамках проведення реформи державного управління України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. 1(1) С. 119–125. DOI: 10.32886/instzak.2020.01.12
- Саловський О. Державна політика реформування інституційної системи України. Державна політика реформування інституційної системи України. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2020. 30(2). С. 66–71. <https://doi.org/10.36930/40300212>
- Коваленко Н. Стан управління реформами в Україні в умовах сучасних змін. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. 5. С. 524–539. DOI: 10.34132/pard2019.05.03
- Труніна І., Латишев К., Скребцова К. Адаптація інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу. *Теорія і практика публічного адміністрування*. 2020. 1(68). С. 218–229. DOI: 10.34213/tp.20.01.26
- Грищук А. Принцип професіоналізму в державній службі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. 65. С. 227–232. DOI:10.24144/2307-3322.2021.65.41

7. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/> (Дата звернення 02.01.2023 р.)
8. Робочий план програми SIGMA: грудень 2022 – березень 2024 рр. Україна. URL: <https://drive.google.com/file/d/1HkiYtQDqAkj8RUxnUAxNbKy40NL4WovJ/view> (Дата звернення 05.01.2023 р.)
9. Стратегічний план діяльності НАДС на 2022–2024 рр. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/strategichniy-plan-nads-2022-2024-dopov.pdf> (Дата звернення 11.01.2023 р.)

---

### **Tsygulyk N. V. Priority determination of civil service reform directions in Ukraine**

*A complete list of civil service reforms implemented or planned in the next 2 years in accordance with the Civil Service Reform Strategy for 2022–2025, the strategic plan of the NACS for 2022–2024, and a list of reforms that are recommended to be implemented in accordance with the SIGMA work plan for December 2022 – March 2023. Their compatibility is shown. The Delphi method determined the priority of civil service reform in view of the threat of the return of the Covid-19 pandemic and the presence of martial law in the country. It was established that the first priority for ensuring high efficiency of the civil service is to increase the level of professional competence of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local government, as well as deputies of local councils. In particular, special attention should be paid to increasing the indicators of hard-skills and soft-skills of managers who are involved in the personnel management system, among which one of the most important is a high level of emotional intelligence and stress resistance. In addition to them, critical and creative thinking, as well as the ability to work in time management conditions and the ability to work in a team, are key. Managers cannot do without leadership skills. The second priority is ensuring the formation and implementation of state policy in the field of public service and personnel management. In particular, special attention should be paid to the formation of modern HR-management systems. The third priority of civil service reform is to increase the level of protection of citizens' right to access civil service, as well as the legal rights and interests of civil servants. The fourth is to strengthen the institutional capacity, openness and transparency of the NACS in the field of civil service reform. The fifth is the adaptation of the civil service to the standards of the European Union. It is such a hierarchy of priorities for reforming the civil service of Ukraine that will help overcome the challenges of the BANI-world, successfully counter the Covid-19 pandemic, and also effectively fulfill the tasks set in the conditions of martial law.*

**Key words:** BANI-world, civil servant, HR management, efficiency, civil service reform, personnel management system, management.