

УДК 35.081.73

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.10>

Селіванов Сергій Володимирович,

кандидат наук з державного управління,

начальник Управління персоналу Державної міграційної служби України

ORCID ID: 0000-0001-7515-1370

РОЗБУДОВА ІНСТИТУТУ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА СИСТЕМА ПЕРЕДУМОВ ЇЇ ПРОВАЙДИНГУ

THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF PROFESSIONALIZATION OF STATE SERVICE IN UKRAINE AND SYSTEM OF PROVIDING PROPOSALS

В сучасних умовах висока якість публічного управління та сервісів є критично важливим аспектом конкурентоспроможності держави. Однією з підвалин забезпечення високої якості публічного управління та сервісів є професіоналізація державної служби. Метою статті є аналіз особливостей розбудови інституту професіоналізації державної служби в Україні та формування пропозицій щодо системи передумов її провайдингу. В статті розглянуто особливості розбудови інституту професіоналізації державної служби в сучасних українських реаліях. На основі аналітики структурних особливостей кадрового складу органів місцевої влади окремого регіону, що взято з попередніх досліджень, сформувано ряд висновків прикладного характеру з напрямків фокусування завдань професіоналізації державної служби. Наголошено на важливості системного підходу в задачі розбудови інституту професіоналізації державної служби, а також запропоновано реалізувати комплексну програму, що покликана сприяти системній і сталій розбудові інституту професіоналізації. Окремий фокус направлено на роль стейкхолдерів в ефективній розбудові інституту професіоналізації та системи провайдингу. Наголошено на важливості залучення підтримки ключових груп стейкхолдерів з метою результативної імплементації комплексної програми змін. Окремо акцентовано увагу на важливості залучення державних службовців різних рівнів як однієї з груп стейкхолдерів з метою зниження ризику неприйняття змін або їх саботажу. Наголошено на важливості формування суспільних коаліцій як дієвого важеля прискорення запровадження змін, прийняття їх результатів, адвокації змін серед широких груп стейкхолдерів. Окремо виокремлено аспект сталості змін в контексті розбудови інституту професіоналізації державної служби під час транзиту влади.

Ключові слова: інститут, професіоналізація державної служби, система провайдингу, верховенство права, стейкхолдер, законодавча рамка.

In modern conditions the high quality of public administration and services is a critical aspect of state competitiveness. One of the foundations of ensuring high quality of public administration and services is the professionalization of public service. The purpose of the article is to analyze the peculiarities of development of the institute of professionalization of public service in Ukraine and to formulate proposals on the system of prerequisites of its provision. The article considers the peculiarities of the development of the institute of professionalization of public service in modern Ukrainian realities. Based on analysis of structural peculiarities of staff composition of local authorities of a separate region, taken from previous studies, the author has formed several conclusions of applied character on the direction of focus of tasks of professionalization of public service. The importance of a systemic approach in the task of developing the institute of professionalization of public service was noted, and it was proposed to implement a comprehensive program designed to promote the systemic and sustainable development of the institute of professionalization. A separate focus is aimed at the role of stakeholders in the effective development of the professionalization institute and the provider system. The importance of attracting the support of key stakeholder groups for the effective implementation of a comprehensive change program is noted. Special attention was paid to the importance of involvement of civil servants of various levels as one of the stakeholder groups to reduce the risk of non-acceptance of changes or their sabotage. The importance of formation of public coalitions as an effective lever to accelerate the introduction of changes, acceptance of their results, advocacy of changes among broad groups of stakeholders was noted. The aspect of permanence of changes in the context of development of the institute of professionalization of public service during the transit of power is highlighted separately.

Key words: institution, professionalization of public service, provider system, rule of law, stakeholder, legislative framework.

Постановка проблеми. Ключовою умовою розвитку конкурентоспроможності держави та формування довіри до інститутів влади з боку суспільства в сучасних умовах є висока якість

публічного управління та сервісів. Це передбачає факт наявності компетентних і мотивованих державних службовців, які працюють у системі, що сфокусована на служінні суспільним інтересам.

Концептуально профіль державного службовця, що ґрунтується на засадах професіоналізму, вже є сформованим в уяві ключових груп стейкхолдерів. Однак, в той самий час набагато складнішою задачею є визначення шляхів та засобів системного та сталого переходу державної служби до стану професійності. Незважаючи на те, що Україна вже має сформовані стратегічні документи та відповідальні органи в контексті задачі професіоналізації державної служби, існують прогалини в правовій базі державної служби, координаційних структурах та управлінні людським капіталом, а також системі провайдингу.

Професіоналізація державної служби пов'язується з ростом якості публічного управління та стимулювання розвитку, що підтверджується низкою досліджень [1]. Натомість слабкий рівень професіональності державних службовців веде до масштабних негативних наслідків в формі неякісних публічних сервісів [2]. При цьому дослідження Світового банку свідчать про те, що програми з фінансування реформи державної служби обсягом 422 млн дол. США на рік протягом 2000–2006 рр. не дали суттєвих результатів [3]. Це підтверджується дослідженням DFID (*Department for International Development*) [4], що вбачає серед причин слабких результатів реформ державної служби не технічні аспекти, а радше політичні перепони [4]. Це зумовлює нагальну потребу в розбудові інституту професійної державної служби.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Проблемі побудови та функціонування системи професіоналізації державної служби в світі загалом і в Україні зокрема присвячено ряд досліджень.

Проблема прийняття змін в напрямку професіоналізації державної служби вже існуючим кадровим корпусом розглянута в роботах К. Mikkelsen [5], S. Pandey [6]. Вищезгадані науковці наголошують на тому, що критично важливою складовою успішної професіоналізації державної служби є адекватне сприйняття запроваджуваних змін з боку персоналу різних рівнів органів державної та місцевої влади. В нашій роботі результати досліджень К. Mikkelsen [5], S. Pandey [6], С. Селіванова [7] сприяють розбудові пропонованого нами комплексу практичних заходів з інституціоналізації професійної державної служби.

Проблема особливостей структури кадрового складу державної служби розглядається в роботах Н. Kroukamp [8], Л. Антонової [9]. В згаданих дослідженнях подано особливості професіоналізації державної служби в органах місцевого самоврядування в окремих регіонах

ПАР і України. В нашому дослідженні результати робіт Н. Kroukamp [8], Л. Антонової [9] використані в рамках визначення практичних обмежень і викликів для професіоналізації державної служби.

Проблема незалежності та мотивації державних службовців вивчається в роботах К. Kamil [10], Т. Витко [11], С. Солоткого [12]. Науковці наголошують на критичній важливості незалежності державних службовців в умовах трансформації та адаптації до європейських норм законодавства. Роботи К. Kamil [10], Т. Витко [11], С. Солоткого [12] важливі для нашого дослідження в фокусуванні практичних заходів з розбудови інституту професіоналізації державної служби.

Однак, проблема розбудови інституту професіоналізації державної служби – особливо в компоненті системи практичних заходів, що уможливають її успішне функціонування – не вивчена в достатній мірі.

Метою статті є аналіз особливостей розбудови інституту професіоналізації державної служби в Україні та формування пропозицій щодо системи передумов її провайдингу.

Виклад основного матеріалу. Інституціоналізація є складною задачею і відповідно вимагає системного підходу. В контексті професіоналізації державної служби це передбачає розробку та реалізацію інтегрованого комплексу заходів, покликаних розбудувати систему державного управління, що ефективно задовільнятимуть потреби розгалужених груп стейкхолдерів. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 рр. передбачає побудову професійної та дієвої системи державної служби, що орієнтована на високу якість сервісу, політичну нейтральність, захист інтересів громадян, сталість діяльності та підзвітність суспільству [13]. Окремий фокус документу спрямований на забезпечення конкурентоспроможності сервісів держави в умовах цифровізації та виконання цілей сталого розвитку.

Важливо зазначити, що в практиці реалізації стратегії мікро- або макро-рівня не є виключеною ситуацією, коли сформована стратегія розходиться з реальними можливостями та доступними ресурсами. В цьому контексті цікавий аналітичний матеріал з проблематики професіоналізації державної служби подають Л. Антонова та Л. Козлова в дослідженні [9], що висвітлює особливості професіоналізації державної служби в органах місцевого самоврядування в регіоні Миколаївщини. Зокрема, Л. Антонова та Л. Козлова наголошують на значних диспропорціях на основі зібраних даних, зокрема вирізняються:

1. Суттєва диспропорція в гендерній структурі: 25% чоловіків і 75% жінок обіймають посади в органах місцевого самоврядування регіону;

2. Відчутний «голод» молоді в кадровому складі: 65% співробітників – вікова група «36-49 років», 25% – «50-65 років», 15% – «до 35 років»;

3. Помітна вага посадових осіб з досить малим стажем роботи в органах місцевої влади: 20% – група стажу «3-5 років»;

4. Відчутний дефіцит посадових осіб з дипломом освітньо-кваліфікаційного рівня магістра в складі органів місцевого самоврядування регіону: 95% респондентів не мали диплома магістра;

5. Суттєва вага посадових осіб, які не працюють за напрямком своєї спеціалізації відповідно до свого диплому про вищу освіту (55% респондентів).

Все це дає підґрунтя для розбудови системи професіоналізації державної служби та вказує на пріоритетні напрямки, зокрема:

– Залучення молодих спеціалістів в лави державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з метою розбудови кадрового резерву та підтримання системи державної служби в сталому стані в середньо- та довгостроковій перспективі;

– Виправлення гендерного дисбалансу в структурі складу посадовців за рахунок популяризації публічної служби, надання відповідних соціальних гарантій, застосування гнучкого підходу до управління персоналом;

– Диференціацією програм професіоналізації відповідно до потреб окремих груп державних службовців в розрізі їх стажу;

– Здійснення роботи з залучення публічних службовців до освітніх програм – як коротко-, так і довгострокових, пропаганди важливості набуття вищої освіти за відповідним фахом з метою підвищення якості роботи, а також перспектив особистісного росту та кар'єрного розвитку в системі публічного управління.

Слід зауважити, що завдання розбудови інституту професіоналізації передбачає системність підходу. Отримання реальних результатів від змін передбачає не лише реалізацію низки практичних кроків коротко- та середньострокового спрямування, а радше розроблення та реалізацію комплексних програм. В контексті поставленого завдання розбудови інституту професіоналізації державної служби та підґрунтя для її провайдингу потрібно реалізувати комплексну програму, що складається з декількох блоків, а саме:

1. Розроблення та закріплення законодавчої рамки

для основ професіоналізації державної служби; 2. Вибудова системи координації змін в рамках професіоналізації державної служби; 3. Розробка та реалізація кадрової політики, адекватної цілям професіоналізації; 4. Розбудова дієвої системи підбору, навчання, оплати праці та розвитку кар'єри публічних службовців.

Розглянемо в деталях зазначені вище блоки комплексної програми. Стосовно встановлення законодавчої рамки для основ професіоналізації публічної служби – кращі практики свідчать про потребу в її сімпліфікації. Зокрема, це передбачає максимально дозволене спрощення законодавчих вимог і регуляцій, що спрямовані на посилення розуміння вимог, зручності їх імплементації та виконання, максимальної узгодженості з вже існуючим корпусом вимог. Важливим є також визнання та прийняття запропонованої законодавчої рамки ключовими групами стейкхолдерів через існуючу високу вірогідність несприйняття або цілеспрямований саботаж змін (реформ) з боку груп заінтересованих осіб, що вважають такі зміни недоцільними.

Недостатність координації заходів з професіоналізації, як правило, може унеможливити ефективність імплементації змін. Адекватний підхід до координації покликаний допомогти запобіганню запровадження суперечливих нормативних актів або політики окремими державними органами влади. Координація по суті, має на меті забезпечувати реалізацію пріоритетів, визначених на національному рівні, узгодження ресурсів із цілями та моніторинг управління людськими ресурсами. Незалежно від ролі, що відведено координаційному органу, роль управління персоналом у кожному окремому органі влади є вирішальною. За умови, коли служби управління персоналом отримують достатні повноваження та ресурси, що є необхідними для повноцінного виконання своїх функцій, перебіг процесу професіоналізації публічної служби призводить до суттєво кращих показників.

Ефективність публічного адміністрування та якість сервісів залежать від компоненти організації кар'єрного зростання публічного службовця, що є ключовою складовою стратегії розвитку персоналу. Систематизація, що є передумовою для процесу інституціоналізації, вимагає розробки спільної концепції та структури для різних органів державної та місцевої влади в площині ієрархії та шаблів кар'єрного просування. Планування кар'єри за принципом винагороди за заслуги є центральним елементом професіоналізації державної служби та нематеріальної мотивації персо-

налу. Ключовою умовою запровадження системи мотивації державних службовців є удосконалення системи оцінювання, що є підставами для планування кар'єри, ґрунтуючись на справедливому оцінюванні результатів діяльності та розвитку публічних службовців.

У компоненті навчання інституціоналізація передбачає запровадження загальної політики розвитку персоналу (навчання, підвищення рівня професійної компетенції, підвищення кваліфікації), що орієнтована як на коротко-, так і довгострокову перспективу. Узгодження планів розвитку персоналу з реальними потребами органів влади досягається за рахунок інструменту забезпечення комунікації між органом влади та провайдером (надавачем освітніх послуг) за рахунок консультацій, опитувань.

Ключовою проблемою практичної розбудови інституту професіоналізації державної служби є колізії юридичних і практичних аспектів. Необхідно, якомога більше, скоротити розрив між ними з метою забезпечення належного функціонування як окремих органів влади, так і верховенства права загалом. Зміни в напрямку розбудови інституту професіоналізації державної служби з більшою вірогідністю буде успішною за таких умов:

- чітка та послідовна політична воля, що забезпечує ефективне впровадження реформи;
- підтримка з боку громадянського суспільства з метою адвокації змін;
- висока залученість державних службовців всіх рівнів з метою забезпечення прийняття змін та мінімізації опору їх впровадженню.

Важливою передумовою розбудови інституту професіоналізації державної служби є формування суспільних коаліцій навколо цих змін. Виділимо кроки з формування таких суспільних коаліцій.

Крок 1. Визначити спектр прихильників реформи серед груп стейкхолдерів. Незважаючи на те, що активізація широких груп громадянського суспільства не є константою в українських реаліях, певні групи стейкхолдерів можуть бути задіяні для спільного тиску з метою запровадження поступових змін. Такі групи можуть включати неурядові організації, вищу школу, громадські організації, бізнесові асоціації, ЗМІ, опозиційні партії (як парламентські, так і не-парламентські). Важливою складовою такого руху є суспільна дискусія навколо запроваджуваних змін, що відбувається на видатних майданчиках, професійних дискусіях і платформах з високою репутацією.

Крок 2. Визначити комплекс поетапних та досяжних короткострокових цілей впрова-

дження змін у системі державної служби. Попередній досвід розроблення та реалізації змін свідчить про більшу результативність еволюційного, а не революційного підходу, що дозволить поетапність досягнення цілей змін з більш реалістичним підходом, ніж постановка надто амбітних цілей. Важливою передумовою слугує ухвалення непопулярного, але необхідного рішення обмежитися тими здобутками, що можливо реально досягти та реалізувати за короткий проміжок часу.

Крок 3. Забезпечити суспільний консенсус навколо перебігу змін у системі публічної служби. Ефективний перебіг змін можливий лише за умов адекватного контролю та моніторингу. Кращі практики свідчать, що необхідно мати комплексний підхід до оцінювання перебігу змін – а саме: організувати суспільне обговорення, підтримувати комунікацію з групами стейкхолдерів, урахувати зворотній зв'язок (т.зв. *feedback*) від заінтересованих осіб, здійснювати моніторинг в площині «план-факт», а також адекватно корегувати плани, зважаючи на реальні обставини та отриманий досвід змін.

Крок 4. Забезпечити зв'язок між суспільними пріоритетами та пріоритетами органу державної влади, що відповідає за розроблення та впровадження змін. Це сприятиме більшій підтримці відповідального органу (провідника реформ) в його задачі переконати інші органи державної та місцевої влади прийняти та сприяти змінам – особливо тих, що опираються впровадженню змін в силу різних об'єктивних і не об'єктивних мотивувань. В цьому контексті суспільні вимоги мають бути узгоджені зі стратегічними пріоритетами змін з баченням відповідального органу. Це також сприятиме унеможливленню підміни понять окресленої реформи та «згладить кути» загального опору змінам, неконструктивну критику технічних аспектів пропонованих змін і шляхів їх впровадження.

Крок 5. Забезпечити максимальне висвітлення змін в ЗМІ. З метою активізації широких груп громадянського суспільства та роз'яснення суспільної користі від змін на коротко- та довгостроковому горизонті необхідно обговорювати перебіг і майбутні результати змін на майданчиках ЗМІ. Це також сприятиме усуненню побоювань і викривленого сприйняття змін у окремих групах стейкхолдерів також це дозволить поліпшити бачення змін в очах суспільства, що забезпечить значний рівень суспільної довіри.

Крок 6. Забезпечити подальшу підтримку змін під час майбутнього транзиту влади. З метою досягнення результатів змін необхідно забезпечити

її сталість – незалежно від результатів виборів та зміни парламентської коаліції. Ключовим елементом сталості змін є їх підтримка чинною владою – незалежно від того, як зміниться політичний ландшафт внаслідок чергового електорального циклу.

Підбиваючи підсумок, важливо зауважити, що результативність змін багато в чому залежить від екзогенних характеристик, на яку відповідальний орган (провідник реформ) не має прямого впливу. Зокрема, за слабкого дотримання принципу верховенства права результати реформ з великою вірогідністю може бути нівельовано. Також необхідно зважати на порядок розподілу бюджету та його адекватність поставленим цілям змін.

Висновки. Підсумовуючи, в сучасних умовах групи стейкхолдерів вимагають кращої якості публічного управління та сервісів. Це, в свою чергу, створює нагальну потребу в інституті професіоналізації публічної служби.

На основі аналітики структурних особливостей кадрового складу органів державної влади, сформовано ряд висновків прикладного характеру з напрямків фокусування завдань професіоналізації державної служби. Запропоновано вжиття заходів з вирівнювання гендерного та вікового балансу, посилення фокусу на забезпечення сталості системи публічної служби за рахунок розбудови кадрового резерву, диференціювати програми професіоналізації відповідно до потреб окремих груп публічних службовців в розрізі їх віку і стажу, популяризації ідеї отримання вищої освіти та навчання впродовж життя серед публічних службовців.

Наголошено на важливості системного підходу в задачі розбудови інституту професіоналізації державної служби. В цьому контексті запропоновано реалізувати комплексну програму, що складається з низки блоків, а саме: 1. Встановлення законодавчої рамки для основ професіоналізації державної служби; 2. Розбудова системи координації змін в рамках професіоналізації публічної служби; 3. Розробка та реалізація кадрової політики, що адекватна цілям професіоналізації; 4. Розбудова дієвої системи підбору, навчання, оплати праці та планування кар'єри публічних службовців. Наголошено на критичній важливості узгодженості згаданих вище блоків з метою отримання реального результату в рамках розбудови інституту професіоналізації державної служби.

Окремий фокус наших рекомендацій спрямовано на важливості задоволення інтересів ключових груп стейкхолдерів, що виявляється в їх схвальній реакції на запроваджені зміни. Це сприяє не тільки більшій результативності комплексної програми з професіоналізації публічної служби, але і ефективній побудові інституту професіоналізації. Важливою передумовою в цьому контексті є формування суспільних коаліцій навколо змін як передумови успішності реалізації комплексної програми з професіоналізації державної служби.

Перспективами подальших досліджень є виокремлення особливостей розбудови інституту професіоналізації державної служби в контексті загального спрямування на розвиток інституціоналізації держави.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Dahlstroem C.. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*. 2011. № 65(3). С. 1–13.
2. Lora E. The State of State Reform in Latin America. Washington DC : Inter-American Development Bank, 2007. 474 с. URL: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-State-of-State-Reform-in-Latin-America.pdf> (дата звернення: 28.06.2022).
3. Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support. Washington DC : World Bank, 2008. 120 с. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6484> (дата звернення: 28.06.2022).
4. Barnett C. Evaluation Of DFID Country Programmes. London: Department for International Development. 2007. 128 с. URL: <https://www.oecd.org/derec/unitedkingdom/39769852.pdf> (дата звернення: 28.06.2022).
5. Mikkelsen K.S., Schuster C., Meyer-Sahling J., Wettig, M.R. Bureaucratic Professionalization is a Contagious Process Inside Government: Evidence from a Priming Experiment with 3,000 Chilean Civil Servants. *Public Administration Review*. 2021. № 82(2). С. 290–302.
6. Sanjay K. Pandey, Domonic Bearfield, Jeremy L. Hall. A New Era and New Concepts in the Study of Race in Public Administration. *Public Administration Review*. 2022. № 82(2). С. 205–209.
7. Селіванов С. Професіоналізація публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2021. № 32(71). С. 30–36.
8. Kroukamp H., Cloete, F. Improving professionalism in South African local government. *Acta Academica*. 2018. № 50(1). С. 61–80.
9. Антонова Л., Козлова Л. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. С. 1–13.

10. Kamil K., Fathonah N. The Effect of Independence, Integrity, Professionalism, and Professional Skepticism on the Accuracy of Giving Audit Opinion (The Case of Audit Board of the Republic of Indonesia). *Proceedings of the Annual International Conference on Accounting Research (AICAR 2019)*. 2020. С. 5–10.
11. Витко Т. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. № 6(3). С. 39–47.
12. Солоткий С. Концептуальні засади державної служби в Україні: проблемні питання. *Філософські та методологічні аспекти права*. 2021. № 21(1). С. 127–134.
13. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 рр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80> (дата звернення: 28.06.2022).