

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА**

**Факультет економіки та управління**

**Кафедра національної економіки та публічного управління**

**ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПРОГРАМА**

**Цифрове врядування**

Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування  
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

Форма навчання: заочна

**КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

**на тему «Механізми оцінювання діяльності публічних службовців у  
інституціях ЄС»**

здобувача **Петрика Артема Андрійовича**  
(ПІБ)

\_\_\_\_\_  
(підпис)

Науковий керівник: **д.філософ.п.у.а., Осьмак А. С.**  
(науковий ступінь, учене звання, ПІБ)

\_\_\_\_\_  
(підпис)

**Робота допущена до захисту перед екзаменаційною  
комісією  
з атестації здобувачів вищої освіти (ЕК)**

Завідувач кафедри:  
доктор наук з державного управління, доцент, Карпенко О.В.

\_\_\_\_\_  
(підпис)

**Київ 2022**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ДВНЗ «КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА»**

**Факультет економіки та управління**

**Кафедра національної економіки та публічного управління**

**ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНА ПРОГРАМА**

**Цифрове врядування**

Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування  
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

**ПОГОДЖЕНО**

Керівник проектної групи (гарант)  
освітньо-професійної /  
освітньо-наукової програми

\_\_\_\_\_

*(підпис) (ініціали, прізвище)*

\_\_\_\_\_ 20\_\_р.

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_

*(підпис) (ініціали, прізвище)*

\_\_\_\_\_ 20\_\_р.

**ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАВДАННЯ**

**здобувачу вищої освіти Петрику Артему Андрійовичу**  
*(прізвище, ім'я, по батькові)*

**заочної форми навчання**

на підготовку кваліфікаційної магістерської роботи

**на тему «Механізми оцінювання діяльності публічних службовців у  
інституціях ЄС»**

**Тему затверджено наказом ректора Університету від «25» жовтня 2022р . № 1854**

## План кваліфікаційної магістерської роботи

<b>Розділ 1</b>	ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: КАР'ЄРНІ МОДЕЛІ ТА ПОСАДОВІ СИСТЕМИ (назва розділу)
<b>Розділ 2</b>	ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ІНСТИТУЦІЯХ ЄС: НАБІР, ПРОСУВАННЯ, ОЦІНКА, НАВЧАННЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ (назва розділу)
<b>Розділ 3</b>	ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ (назва розділу)
<b>Об'єкт дослідження:</b>	Діяльність публічних службовців у інституціях ЄС
<b>Предмет дослідження:</b>	Механізми оцінювання діяльності публічних службовців у інституціях ЄС.
<b>Мета кваліфікаційної магістерської роботи:</b>	Дослідження механізмів оцінювання діяльності державних службовців задля удосконалення інституту державної служби в Україні.

### Конкретні завдання, які здобувач повинен виконати для досягнення поставленої мети:

**У розділі 1**  
проаналізувати досвід функціонування державної служби в інституціях країн ЄС;  
охарактеризувати системи оцінювання виконання публічними службовцями своїх обов'язків

**У розділі 2**  
визначити типології оцінювання в системі проходження державної служби, його місце в ній;  
розкрити значущість механізмів оцінювання діяльності державних службовців, а також особливостей їх застосування на різних етапах проходження державної служби

**У розділі 3**  
надати практичні пропозиції щодо удосконалення державної служби на застосування європейських механізмів оцінювання діяльності публічних службовців.

**Завдання підготував  
науковий керівник**

\_\_\_\_\_  
(підпис)

**А.С. Осьмак**

(ініціали, прізвище)

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2022р.

**Завдання одержав  
здобувач**

\_\_\_\_\_  
(підпис)

**А.А.Петрик**

(ініціали, прізвище)

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2022р.

## Реферат

Кваліфікаційна магістерська робота містить 71 сторінку основного тексту, 11 таблиць, 1 рисунок, список використаних джерел з 103 найменувань.

### «Механізми оцінювання діяльності публічних службовців у інституціях ЄС»

*Об'єктом дослідження кваліфікаційної магістерської роботи є діяльність публічних службовців у інституціях ЄС.*

*Предметом дослідження є механізми оцінювання діяльності публічних службовців у інституціях ЄС.*

*Мета і завдання дослідження.* Основною метою кваліфікаційної магістерської роботи є дослідження механізмів оцінювання діяльності державних службовців задля удосконалення інституту державної служби в Україні.

Відповідно до поставленої мети визначені такі *завдання*:

- проаналізувати досвід функціонування державної служби в інституціях країн ЄС;
- охарактеризувати системи оцінювання виконання публічними службовцями своїх обов'язків;
- визначити типології оцінювання в системі проходження державної служби, його місце в ній;
- розкрити значущість механізмів оцінювання діяльності державних службовців, а також особливостей їх застосування на різних етапах проходження державної служби.
- надати практичні пропозиції щодо удосконалення державної служби на застосування європейських механізмів оцінювання діяльності публічних службовців.

*Теоретична, методична та практична значущість отриманих результатів.* Нормативну та інформаційну основу дослідження складають Конституція та закони України, Акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного агентства державної служб України, а також офіційні документи Європейського Союзу, зокрема Штатна інструкція державних службовців Європейського Співтовариства (Staff Regulations of Officials of the European Communities, Conditions of employment of other servants of the European Communities), методичні матеріали, що стосуються теми дослідження та інші.

*Практичне значення отриманих результатів.* Узагальнені висновки і пропозиції, викладені в роботі, можуть бути використані у навчальному процесі з навчання державних службовців в КНЕУ імені Вадима Гетьмана, а також у практичній діяльності державних службовців, зокрема при розробці заходів спрямованих на удосконалення процедур проходження атестації та щорічної оцінки виконання своїх обов'язків державними службовцями України, забезпечення формування якісного складу державних службовців та підвищення ефективності їхньої діяльності.

Рік виконання кваліфікаційної магістерської роботи – 2022. Рік захисту роботи – 2022.

*Ключові слова:* державна служба, Європейській Союз, моделі державної служби, система оцінювання державних службовців, типологія оцінювання людських ресурсів, кар'єрне просування, підвищення кваліфікації

**В і д г у к**  
про кваліфікаційну магістерську роботу  
здобувача факультету економіки та управління  
освітньо-професійної програми «Цифрове врядування»  
**Петрика Артема Андрійовича**  
на тему: «Механізми оцінювання діяльності публічних службовців  
у інституціях ЄС»

**1. Актуальність теми.** У країнах розвинутої демократії вже давно дійшли до усвідомлення простої істини: помилки в діяльності державних службовців надто дорого коштують не лише державі, але й населенню, яке вони обслуговують. Ось чому питання управління людськими ресурсами в сфері державного управління завжди було актуальним для державної служби цих країн. Більше того, у цих країнах у кожному якісно нову епоху розвитку суспільства це питання набувало значення однаковою мірою важливого як для держави та її агентів, так і для всього населення.

**2. Позитивні риси кваліфікаційної магістерської роботи.** Проаналізовано механізми оцінювання діяльності публічних службовців на основі вивчення досвіду функціонування державної служби в інституціях країн ЄС.

**3. Наявність самостійних розробок автора.** У роботі проведений порівняльний аналіз ряду ключових європейських нормативних документів на предмет відображення національних моделей організації державної служби країн кандидатів та членів ЄС та притаманних рис кар'єрної та посадової моделей та визначено закономірність наслідування у прийнятті рішення країнами-кандидатами про запровадження тієї чи іншої моделі.

**4. Цінність теоретичних висновків та практичних рекомендацій.** На основі проведеної роботи зроблені висновки та надані пропозиції щодо пріоритетів реформування державної служби України, формуванню національної кадрової стратегії; розбудові національної системи управління кадрами в державній службі; оновленню, оздоровленню управлінської еліти; створення інститутів та механізмів соціального партнерства та інтеграція системи оцінювання у загальну систему управління кадрами.

**5. Наявність недоліків:** в ході роботи недостатньо в кількісному вимірі розкриті приклади для апробації в Україні, проте використаний автором детальний аналіз державної служби Франції, для більшої кількості кейсів за обсягом виходить за рамки магістерської роботи та може бути рекомендованим для подальших досліджень.

**6. Загальна оцінка кваліфікаційної магістерської роботи та її допущення до захисту перед ЕК.** Дослідження виконано самостійно, якісно та вчасно, з дотриманням установлених вимог. Зміст роботи відповідає індивідуальному плану. Широкий діапазон актуальних питань, елементи наукової новизни і практична цінність дослідження дозволяють зробити висновок, що магістерська робота Петрика Артема Андрійовича «Механізми оцінювання діяльності публічних службовців у інституціях ЄС» виконана на достатньому науково-теоретичному рівні та відповідає кваліфікації «Магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», а її автор заслуговує на оцінку «Добре».

**Науковий керівник:** доцент кафедри національної економіки та публічного управління, доктор філософії з публічного управління та адміністрування

*Антон Осьмак*

\_\_\_\_\_  
(підпис)

\_\_\_\_\_  
(ім'я, прізвище)

**Рецензія**  
на кваліфікаційну магістерську роботу здобувача вищої освіти  
**Петрика Артема Андрійовича**  
на тему: «*Механізми оцінювання діяльності публічних службовців у інституціях ЄС*»

*Актуальність теми кваліфікаційної магістерської роботи і доцільність її розроблення.* Сучасний етап розвитку України тісно пов'язується з творчим освоєнням зарубіжного, зокрема європейського, досвіду в організації державної служби, оскільки, обравши шлях докорінних перетворень суспільної системи нашої держави, корисно реально оцінити свій власний досвід і разом з тим звернутися до напрацювань у галузі державного управління за кордоном. Це є важливим, адже в багатьох країнах зараз проходить процес модернізації державної служби. В цьому аспекті особливого значення набувають питання не тільки кадрового забезпечення державної служби, тому що від якісного складу кадрів, правильної, науково обґрунтованої роботи щодо їх підготовки, добору і просування по службі залежить успіх цього процесу, але й їх оцінювання.

Рецензована магістерська робота має логічну структуру, повністю охоплює основні елементи досліджуваної проблеми: чітко сформульована актуальність, об'єкт та предмет дослідження, мета роботи та її завдання, теоретичне та практичне значення дослідження. У роботі висвітлено теоретичну базу, основні етапи проведеного дослідження та зроблено висновки.

*Якість проведеного дослідження.* Дослідження, виконане автором, відповідає основним напрямкам наукових досліджень кафедри національної економіки та публічного управління. Автор застосував здобуті під час навчання теоретичні й практичні знання, вміння та навички в галузі публічного управління та адміністрування для самостійного та оригінального вирішення конкретних завдань дослідження. Зміст рецензованої роботи свідчить про обізнаність автора з вітчизняними та зарубіжними науковими працями з проблеми, що розглядається.

*Позитивні риси кваліфікаційної магістерської роботи.* До позитивні риси кваліфікаційної магістерської роботи слід віднести самостійний підхід автора до вирішення завдань дослідження. У цілому, аналіз рецензованого дослідження свідчить про значний обсяг і якість виконаної автором теоретичної та експериментальної роботи. Текст магістерської роботи відзначається чіткістю, логічністю, грамотністю викладення змісту дослідження. Для вирішення поставлених завдань автор застосував низку підходів та методів наукового дослідження, зокрема, системний комплекс загальнонаукових і спеціальних підходів і методів. Вивчення стану досліджуваної проблеми здійснено на основі методів сучасної теорії пізнання, із використанням таких принципів наукового мислення, як індукція й дедукція, аналіз і синтез, порівняння, спостереження.

*Зауваження.* Позитивно оцінюючи роботу А.А. Петрика, хотілося б висловити деякі рекомендації.

1. Доречно було у прикладі для апробації використати порівняльний аналіз організації державної служби для декількох країн-засновників ЄС.
2. Робота містить окремі недоліки оформлення та стилістичні неточності. Загалом, зміст та оформлення магістерської роботи відповідає встановленим вимогам. Висловлені зауваження та побажання суттєво не впливають на позитивну оцінку дослідження.

Магістерська робота *Петрика Артема Андрійовича* на тему «*Механізми оцінювання діяльності публічних службовців у інституціях ЄС*» відповідає вимогам, які висуваються до дипломних робіт на здобуття кваліфікації магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», може бути допущена до захисту перед ЕК та заслуговує на оцінку «добре».

**Рецензент:**  
**Начальник Головного управління**  
**Національної поліції в Миколаївській області,**  
**кандидат наук з державного управління**



**Сергій ШАЙХЕТ**

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
РОЗДІЛ I ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: КАР'ЄРНІ МОДЕЛІ ТА ПОСАДОВІ СИСТЕМИ .....	7
1.1. Роль, місце та моделі державної служби в країнах ЄС.....	7
1.2. Оцінювання у сфері державної служби: домінуючі тенденції в країнах ЄС...	12
1.3. Інституції ЄС: історія створення, структура.....	17
Висновки до першого розділу.....	21
РОЗДІЛ 2 ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ІНСТИТУЦІЯХ ЄС: НАБІР, ПРОСУВАННЯ, ОЦІНКА, НАВЧАННЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ.....	22
2.1 Система набору в інституції ЄС .....	22
2.2 Оцінювання та просування по кар'єрній сходинці.....	28
2.3 Навчання та підвищення кваліфікації.....	33
Висновки до другого розділу .....	36
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ..	38
3.1. Система державної служби Французької Республіки як приклад для апробації в Україні .....	38
3.2. Реформування системи державної служби України до стандартів ЄС .....	58
Висновки до третього розділу .....	70
ВИСНОВКИ.....	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....	75

## ВСТУП

*Актуальність теми.* У країнах розвинутої демократії вже давно дійшли до усвідомлення простої істини: помилки в діяльності державних службовців надто дорого коштують не лише державі, але й населенню, яке вони обслуговують. Ось чому питання управління людськими ресурсами в сфері державного управління завжди було актуальним для державної служби цих країн. Більше того, у цих країнах у кожному якісно нову епоху розвитку суспільства це питання набувало значення однаковою мірою важливого як для держави та її агентів, так і для всього населення.

Реформування державного управління в Україні займає особливе місце серед найголовніших проблем суспільного розвитку нашої держави, що потребують вирішення. Воно передбачає визначення ролі, завдань, функцій, структури органів державного управління, чіткий розподіл повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування, створення належної нормативно-правової бази, а також розвиток системи державної служби.

Зрозуміло, що формування державної служби та її правове регулювання – процес складний, який не відбувається миттєво, а потребує певного часу.

Ось чому сучасний етап розвитку України тісно пов'язується з творчим освоєнням зарубіжного, зокрема європейського, досвіду в організації державної служби, оскільки, обравши шлях докорінних перетворень суспільної системи нашої держави, корисно реально оцінити свій власний досвід і разом з тим звернутися до напрацювань у галузі державного управління за кордоном. Це є важливим, адже в багатьох країнах зараз проходить процес модернізації державної служби. В цьому аспекті особливого значення набувають питання не тільки кадрового забезпечення державної служби, тому що від якісного складу кадрів, правильної, науково обґрунтованої роботи щодо їх підготовки, добору і просування по службі залежить успіх цього процесу, але й їх оцінювання.

Оцінювання діяльності державних службовців є одним найважливіших засобів модернізації всієї системи публічного управління країни. Воно

безпосередньо стосується наступних суб'єктів державної служби: усіх державних службовців незалежно від посади та рангу; безпосереднього керівництва кожного державного службовця; управлінь людськими ресурсами.

Оцінювання є дзеркалом, яке дає змогу державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюції потреб громадян. Професійне оцінювання в державній службі є рушійною силою кар'єрного зростання кожного службовця.

Проблемам функціонування державної служби в країнах-членах та інституціях Європейського Союзу, забезпечення органів ЄС висококваліфікованими кадрами значна увага приділяється в роботах багатьох вітчизняних вчених, зокрема, О.Карпенка, В.Миколайчука, Н.Нижник, С.Озірської, В.Олуйко, А.Осьмака, Л.Пашко, Ю.Полянського, В.Чмиги, інш. Із зарубіжних вчених цій проблемі присвячені праці К.Баталя, Д.Боссарта, К.Деммке, В.Волеса, Н.Дейвіс, Ж.Лека та ін.

*Мета і завдання дослідження.* Метою роботи є дослідження механізмів оцінювання діяльності державних службовців задля удосконалення інституту державної служби в Україні.

*Для досягнення окресленої мети було поставлено наступні завдання:*

- проаналізувати досвід функціонування державної служби в інституціях країн ЄС;
- охарактеризувати системи оцінювання виконання публічними службовцями своїх обов'язків;
- визначити типології оцінювання в системі проходження державної служби, його місце в ній;
- розкрити значущість механізмів оцінювання діяльності державних службовців, а також особливостей їх застосування на різних етапах проходження державної служби.
- надати практичні пропозиції щодо удосконалення державної служби на застосування європейських механізмів оцінювання діяльності публічних службовців.

*Об'єктом дослідження є діяльність публічних службовців у інституціях ЄС.*

*Предметом дослідження є механізми оцінювання діяльності публічних службовців у інституціях ЄС.*

Методологічною базою дослідження є: методи загальнонауковий, системний, історичний, метод законодавзаконодау і синтезу та інші методи наукового пізнання.

*Теоретична, методична та практична значущість отриманих результатів.* Нормативну та інформаційну основу дослідження складають Конституція та закони України, Акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного агентства державної служб України, а також офіційні документи Європейського Союзу, зокрема Штатна інструкція державних службовців Європейського Співтовариства (Staff Regulations of Officials of the European Communities, Conditions of employment of other servants of the European Communities), методичні матеріали, що стосуються теми дослідження та інші.

*Практичне значення отриманих результатів.* Узагальнені висновки і пропозиції, викладені в роботі, можуть бути використані у навчальному процесі з навчання державних службовців в КНЕУ імені Вадима Гетьмана, а також у практичній діяльності державних службовців, зокрема при розробці заходів спрямованих на удосконалення процедур проходження атестації та щорічної оцінки виконання своїх обов'язків державними службовцями України, забезпечення формування якісного складу державних службовців та підвищення ефективності їхньої діяльності.

*Публікації.* Результати роботи висвітлено у тезах науково – практичної конференції:

*Петрик А.А.* Механізми оцінювання діяльності публічних службовців у інституціях ЄС / Публічне управління та кібербезпека: теорія та практика зб. тез наук. доп. наук. практ. конф. (Київ, 15 вересня 2022 р.). [Електронне видання]. Київ : «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2022. –С. 16-18

# РОЗДІЛ I

## ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: КАР'ЄРНІ МОДЕЛІ ТА ПОСАДОВІ СИСТЕМИ

### 1.1. Роль, місце та моделі державної служби в країнах ЄС

В контексті активізації об'єднуючих процесів, що відбуваються сьогодні в Європі, особливо актуальним постає питання щодо ролі і місця державної служби як в країнах-членах, країнах-кандидатах, так і в цілому в інституціях Європейського Союзу. У конституціях майже всіх вищезазначених країн є спільні положення, закони чи допоміжне законодавство з питань зайнятості у державній службі, а саме:

- положення про необхідність існування державної служби;
- закон про державну службу та допоміжне законодавство (адміністративні накази та нормативні акти містять детальні положення про державну службу);
- в усіх нормативних актах викладені конкретні принципи, права та обов'язки державних службовців;
- у багатьох випадках державні службовці, на відміну від інших груп працівників, мають виконувати специфічні обов'язки, а саме: (обмежене) право на страйк, спеціальні дисциплінарні норми (наприклад, заборона приймати подарунки) та обов'язок бути нейтральним та непідкупним;
- закон про державну службу вміщує спеціальні положення щодо вступу на державну службу, кар'єрного росту, підвищення кваліфікації та оплати праці державних службовців (останнє регулюється спеціальною системою);
- майже в усіх випадках державні службовці призначаються на посаду згідно з державним законом. Трудові відносини регулюються державним правом;
- майже всюди посадові особи міністерства, працівники митної служби, поліції та дипломати мають статус державних службовців [25, с.12] .

Система кадрової роботи країн Європейського Союзу спрямовується на підвищення рівня професіоналізму державної служби. Для цього створена мережа шкіл державних службовців, розроблена процедура конкурсного відбору, оцінювання і службового просування [ 94,с.280].

Система організації державної служби є різноманітною і знаходиться в постійному стані реформування. При цьому слід зазначити, що компетенція Європейського Союзу у сфері законодавства про державну службу країн-членів (як і країн-кандидатів) є досить обмеженою. І хоча Європейська Комісія як раніше, так і нині вважає, що одним з важливих критеріїв вступу до ЄС є ефективно функціонуюче управління, але ми не маємо прикладів коли мова йшла про втручання Комісії у процеси реформування державної служби країнами-кандидатами, а лише про детальний аналіз ситуації. Отже, країнам – кандидатам залишається право вибору моделі державної служби.

Поєднати рівні одиничного та загального в аналізі проблем державної служби дозволяє застосування поняття моделі державної служби, що позиціонується як особливе у згаданій тріаді категорій. Модель державної служби варто визначити як найбільш характерну для певної групи держав організацію державної служби, що виникає у таких державах за наявності певної сукупності подібних умов, як-то: історичних; політичних; соціально-економічних

Традиційно, виділяють кар'єрну та посадову моделі державної служби. Хоча, необхідно зазначити, що модель державної служби як категорія не позбавлена певних умовностей, оскільки має досить високий рівень абстракції. Розгляд моделей державної служби дозволяє з'ясувати сутнісні протиріччя між правовими та інституційними режимами державної служби в Європейському Союзі та в Україні [77,с.44] .

За визначенням Данієля Боссарта та інших дослідників, «характерною рисою кар'єрної системи є те, що службовець починає працювати, займаючи найнижчу посаду визначеного кар'єрного рівня, в рамках якого, згідно із законодавчими вимогами, службовець згодом може отримати службове підвищення, зайняти нові посади та отримувати підвищену платню (за принципом

трудового стажу). Для досягнення кар'єрного росту (наприклад, за шкалою А,Б,В,Г, до речі, при реформуванні державної служби в Україні також запроваджено таку шкалу) необхідно мати певний освітній мінімум, визначений статутними положеннями (наприклад, університетський ступінь та свідоцтво про проходження курсу професійної підготовки), а також успішно скласти тест (державні екзамени) та пройти конкурсний відбір відтак кар'єрна система створює (різні) ієрархічні форми організації. Службовці-початківці після закінчення навчання, як правило, залишаються працювати на державній службі впродовж життя. Тим більше, що раніше умови праці, оплата та пенсії регулювались статутом» [25, с.25].

На відміну від кар'єрної, посадова система має такі ознаки :

- відносини на основі контракту, що частково регулюються приватним правом;
- призначення на всі можливі посади (тільки в рамках певної роботи);
- наявність конкретних знань для певної посади;
- визнання професійного досвіду, набутого у приватному секторі;
- мобільність;
- відсутність визначення оплати залежно від трудового стажу;
- відсутність формальної системи просування по службі;
- відсутність спеціальної пенсійної системи, тощо [25,с.26].

Слід зазначити, що сьогодні дуже важко навести класичний приклад кар'єрної моделі, оскільки впродовж останнього часу внаслідок процесів реформування відбулися істотні зміни в системі державної служби. Як приклад системи, наближеної саме до кар'єрної моделі слід навести Францію, Німеччину, Іспанію, Фінляндію, а також Кіпр, Словенію, Словаччину, які наслідують їм. Те ж саме стосується і посадової моделі, хоча можна виділити як приклад найбільш наближеної системи державної служби Голландії, Швеції та Естонії, яка бере їх за приклад. Порівняльний аналіз кар'єрної та посадової моделей подано у табл.1.1.

Характерні риси кар'єрної та посадової моделей  
державної служби [25,с.:26]

Кар'єрна система	Посадова система
Контракти на основі державного законодавства та призначення державного службовця на посаду	Відносини на основі контракту, що частково регулюються приватним правом
Призначення тільки на найнижчі посади	Призначення на всі можливі посади в рамках певної роботи
Спеціальні статутні вимоги щодо освіти, необхідної для кар'єри	Наявність конкретних знань для певної посади
Обмеження щодо визнання професійного досвіду роботи у приватному секторі	Визнання професійного досвіду набутого в приватному секторі
Система оплати праці, що обмежується законом (принцип підвищення оплати залежно від трудового стажу)	Відсутність визначення оплати залежно від трудового стажу
Робота впродовж життя	Відсутність принципу роботи впродовж життя
Кодекс поведінки державних службовців (спеціальне дисциплінарне право)	Відсутність формальної системи просування по службі
Процес роботи, що базується більш на нормах, ніж на цілях	Угоди, що базуються на управлінні якістю та досягненні кінцевої мети
Особлива увага приділяється старанності, справедливості та законослужняності	Мобільність
Спеціальні пенсійні системи	Відсутність спеціальної пенсійної системи
Принцип субординації	

Поєднання ознак посадової та кар'єрної моделей змушує ряд дослідників, як то Д. Босарт та К.Деммке, говорити про змішану систему організації державної служби, до якої відносять Латвію, Литву, Мальту, Польщу, Угорщину та Чехію. При цьому, численні риси посадової моделі притаманні італійській, фінській та британській системам (див. табл. 1.2 ).

## Моделі організації державної служби нових країн-членів ЄС

Система на основі класичної (кар'єрної) моделі	Змішана (з елементами кар'єрної та посадової)	Посадова модель
Кіпр, Словенія, Словачія	Угорщина, Мальта, Польща, Литва, Чехія, Латвія	Естонія

Кожна країна-кандидат на вступ до ЄС стикалася з проблемою, яку модель державної служби слід обрати за приклад. Прийняття рішення про запровадження тієї чи іншої моделі відбувалося під значним впливом національних традицій та історичних зв'язків. Саме цим керувалися країни-кандидати, обираючи за основу класичні бюрократичні держави Заходу: наприклад, Словенія взяла за приклад Німеччину та частково Австрію, Мальта традиційно повторює Велику Британію (вестмінстерська модель), Румунія наслідує Францію, Естонія перебуває під значним впливом країн Скандинавського півострова.

Аналіз показує, що дуже часто питанням реформування державної служби не надається першочергового значення, виділяючи більш пріоритетні напрямки, як то сектор економіки. Більше того, якщо в країнах, які вже мають свою історію в ЄС, спостерігається тенденція щодо гармонізації державної служби і приватного сектора в напрямку оплати праці, пенсійного забезпечення, оцінювання персоналу, моделі кар'єрного росту тощо, нові країни-члени намагалися зберегти систему привілеїв, яка відрізняє державних службовців від всіх інших працівників. Як виняток, дослідники згадують країни Балтії, Словенію, Румунію та інші. [25]

Головна характеристика систем державної служби країн ЄС полягає у тому, що в останніх відносно низька у порівнянні з приватним сектором заробітна плата, але, як компенсація, вже протягом тривалого часу існує виплата спеціальних пенсій державним службовцям. До суттєвих характеристик належить зайнятість упродовж життя, забезпечення у вигляді пенсій, особлива система працевлаштування, прийом на роботу з метою кар'єрного зростання або служби у специфічних підрозділах та обмежене право на страйк. [25,с.19 ]

## 1.2. Оцінювання у сфері державної служби: домінуючі тенденції в країнах ЄС

Більшість західних дослідників поділяють думку про те, що діяльність державного службовця є надзвичайно багатовимірною за своєю природою, і що адекватне її оцінювання вимагає відповідної багатовимірності критеріїв.[88,с.271] Відповідно, оцінювання, під яким розуміють процедуру визначення рівня ефективності, кваліфікації, здібностей, поведінки службовця за допомогою процедур і методик вимірювання, характеризується різними підходами та набуває різних форм.

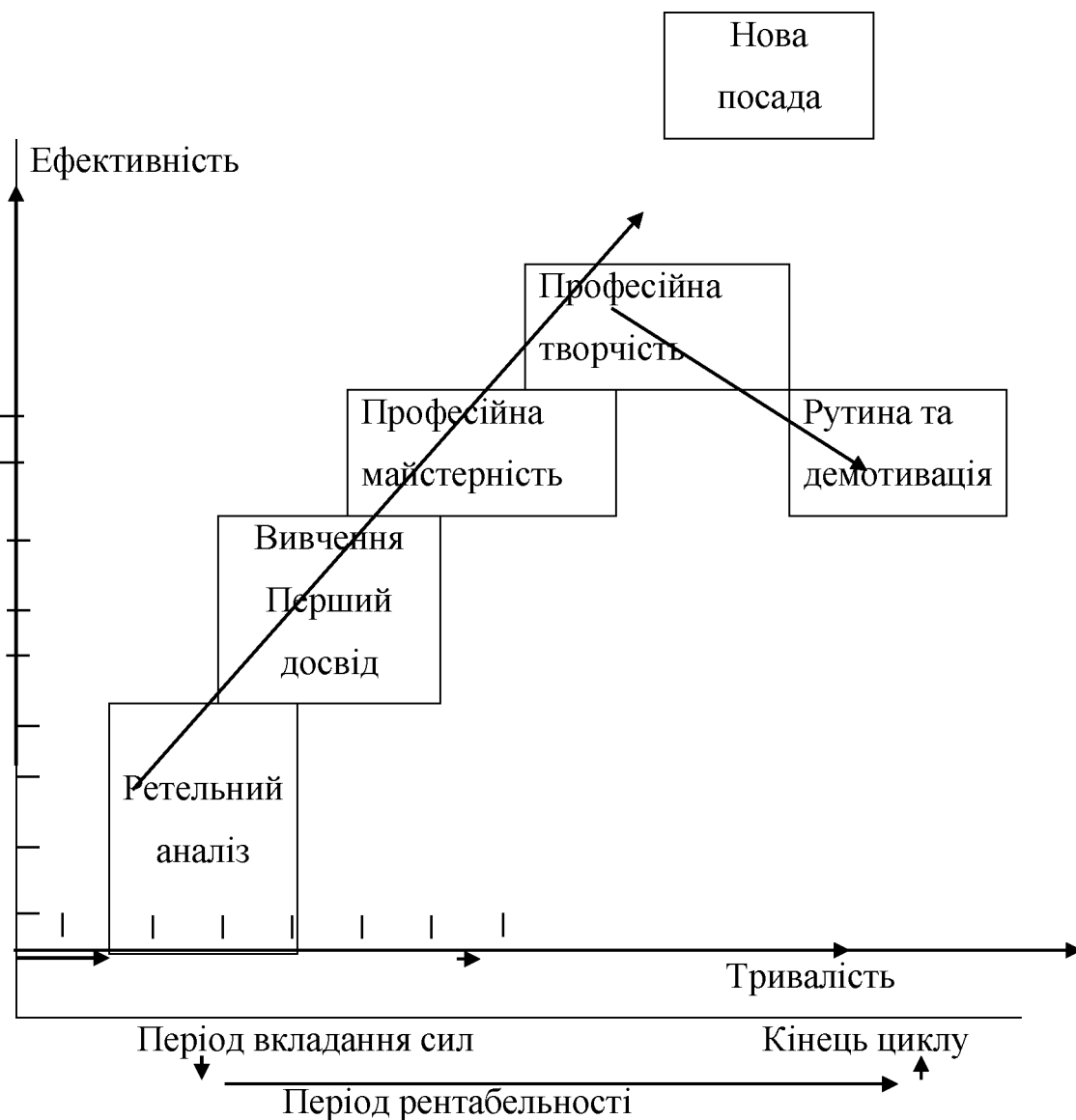


Рис. 1.1 Графік управління людськими ресурсами

Французький дослідник К.Баталь наочно пояснив необхідність процедури оцінювання в державній службі, запропонувавши графік управліннь людськими ресурсами. (Рис. 1.1)[84,с. 381]

Використання оцінювання виконання мають два аспекти. Один стосується здобування даних про державних службовців для прийняття рішень щодо різних кадрових питань та розвитку працівника, включаючи поліпшення виконавської діяльності, підвищення кваліфікації, стажування, надання порад тощо, інший – розвитку державної організації та визначення найефективніших шляхів досягнення її цілей.[88,с.267]

Аналіз тенденцій у сфері оцінювання людських ресурсів у державній службі країн-членів Європейського Союзу показує, що поступово у європейських державних службах замість оцінювання-санкції все більше використовується оцінювання-підсумок, оскільки система оцінювання неминуче перетворюється в сучасних умовах функціонування державної служби одночасно на засіб управління людськими ресурсами та, як результат, на організацію ділового спілкування. Така трансформація пояснюється тим, що оцінювання дає змогу безпосередньому керівникові, тобто оцінювачу, та оцінюваному службовцю спільно проаналізувати отримані результати та визначити нові цілі його діяльності. [67,с.439]

Таблиця показує, що на державних службах Європейського союзу існує певна типологія оцінювання людських ресурсів (див. табл.. 1.3).[67,с.440]

Таблиця 1.3

#### Типологія оцінювання державних службовців країн-членів ЄС.

Тип оцінювання	Характеристики оцінювання	Приклади критеріїв
1. Нотифікація (виставлення оцінок за виконану роботу)	Оцінювання службовців та їхньої поведінки	Ввічливість, охайність
2. Оцінювання результативності (продуктивності праці)	Міра визначення продуктивності або віддачі службовця (обсяг виконаної роботи)	Кількість підготовлених та вирішених справ, досє
3. Оцінювання	Аналіз досягнення	Оцінювання-

професійних навичок службовця	конкретних цілей; визначення нових цілей; аналіз умов виконання обов'язків	співвідношення кількісних (обсяг роботи, термін виконання) та якісних (якість підготовлених текстів, зменшення кількості скарг і т. ін.)
4. Оцінювання професійних навичок службовця	Аналіз-порівняння наявних професійних навичок службовця із здобутими під час виконання функцій	Критерії, що впливають із аналізу функцій та характеру посади: вміння слухати, управляти командою колег та приймати рішення тощо
5. Оцінювання потенціалу	Порівняння-аналіз потреб організації у навичках з еволютивними навичками і вміннями кадрів	Управлінський потенціал, здатність до ведення переговорів, готовність брати на себе відповідальність тощо.

Серед наведених у таблиці типів оцінювання результативності діяльності службовців як предмет оцінювання все більш відчутно утверджується в практиці функціонування європейських державних служб. Актуальність цього типу оцінювання впливає із зрослої у цих державах вимоги підвищення віддачі, ефективності та якості як державних адміністрацій у цілому, так і кожного державного службовця зокрема. Крім того в європейських країнах цей тип оцінювання все більше впливає на систему оплати праці службовців.

Найефективнішим засобом управління людськими ресурсами стає щорічна оціночна співбесіда-зустріч безпосереднього керівника-оцінювача та оцінюваного службовця. Яким би не був спосіб оцінювання, така зустріч є надзвичайно сприятливою у професійному житті як оцінюваного, так і оцінювача для встановлення довірливого діалогу. Цим діалогом передбачається вичерпний аналіз сподівань оцінюваного та очікувань оцінювача щодо умов виконання обов'язків першим та умов здійснення управління людським потенціалом другим.

Основна динаміка, яка покладена в основу управління людськими ресурсами європейських державних служб, полягає у мобілізації цих ресурсів, їхньої енергії та потенціалу на досягнення основної місії існування та конкретних

цілей функціонування організації, в якій вони працюють. Саме тому таке управління і спрямовується на підвищення мотивації кадрів. Зрештою, підвищення мотивації має сприяти як задоволенню службовців своїм професійним життям, так і більшій їх результативності в організації. [67,с.441]

Як зазначають науковці, у державах-членах ЄС стратегічного характеру набувають нині три проблеми, а саме:

1) розмежування оцінювання та кар'єрної еволюції оцінюваного службовця. На думку Н.Нижник та Л.Пашко [67], таке розмежування видається просто неможливим, оскільки оцінювання є, по-перше, нагодою для аналізу минулого етапу професійного життя оцінюваного (результативність, існуючі труднощі, умови праці тощо), а по-друге, моментом роздумів-запитань про майбутнє (постановка нових цілей його діяльності, визначення потреби в професійному навчанні, поліпшення умов праці, оцінювання його потенціалу і т. ін.). зрозуміло, що питання кар'єрного розвитку оцінюваного неминуче мають стосуватися не лише оцінюваного службовця, але й бути предметом обговорення під час його професійного оцінювання;

2) розмежування оцінювання та кар'єрного підвищення по службі. Ця проблема подібна, на перший погляд, до першої. Однак вони не є рівнозначними, оскільки кар'єрний розвиток розуміється як процес розгортання професійної діяльності оцінюваного службовця у часі впродовж усього його активного життя. Підвищення ж по службі – це «точкова» дія, пов'язана зі зміною посади з одночасним ускладненням функцій, які покладаються на службовця, та внаслідок цього підвищенням його відповідальності.

Варто чітко розмежовувати оцінювання та підвищення по службі ще й тому, що вони є двома засобами управління людськими ресурсами на державній службі. Оцінювання спрямовується на зростання мотивації шляхом створення максимуму умов для професійного зростання оцінюваного публічного службовця. Підвищення по кар'єрній службі передбачає ретельний відбір саме того службовця, який якнайкраще відповідає вакантній посаді.

Доступ до більш відповідальної посади можливий лише після оголошення про конкурс, в якому зазначаються умови відбору та успішного його проходження, контингент кандидатів та склад відбіркового журі. Конкурс може стосуватися або лише службовців певної адміністрації чи міністерського управління, або ж працівників кількох міністерств та/чи приватного сектора.

У такій перспективі попереднє оцінювання безпосереднього керівника не відіграє особливої ролі для участі службовця-кандидата в конкурсі на заміщення вакантної посади і аж ніяк не впливає на результати, отримані ним у процесі проходження відбіркової процедури. В цьому разі оцінювання безпосереднього керівника лише дало змогу службовцеві особисто еволюціонувати у виконанні службових обов'язків, професійному навчанні та розвитку, бажанні професійно розвиватися, щоб відчувати себе здатним не лише виконувати складні та відповідальні функції, але й нести більшу відповідальність;

3) розмежування оцінювання та мотивації. Вирішення цієї проблеми допоможе розв'язати існуючий парадокс між метою управління людськими ресурсами, яка полягає у підвищенні мотивації кадрів та практикою оцінювання, в процесі якого спостерігається певний страх оцінюваного та деяка невпевненість оцінювача. Очевидно, що за своєю ефективністю оцінювання може являти собою такий засіб управління людськими ресурсами, який може конкурувати з мотивацією персоналу.

Проте в процесі оцінювання необхідно брати до уваги проблеми, які можуть виникнути, якщо акцент робиться, з одного боку, на короткострокових результатах та індивідуальній результативності оцінюваного службовця, а з другого боку, на вмінні оцінювача не лише належно організовувати роботу в команді, але й на його здатності запроваджувати сучасні продуктивні форми праці в колективі.

Аналіз типології оцінювання дає підстави стверджувати, що всі застосовувані методи пов'язані з чітко визначеними організаційними цілями, оскільки вони мають забезпечити:

- 1) відповідність поведінки членів колективу визначеній моделі поведінки в організації;
- 2) підвищення продуктивності кожного члена організації, а отже, продуктивності організації в цілому;
- 3) збільшення в якісному та кількісному вимірах індивідуального внеску кожного в досягнення цілей організації;
- 4) оптимізацію використання глобального потенціалу людських ресурсів організації для досягнення її місій;
- 5) активізацію використання організацією у межах стратегічного управління людських ресурсів. [67,с. 442]

### **1.3. Інституції ЄС: історія створення, структура**

Європейський Союз є результатом міжнародної солідарності, зміцнілої в контексті подій у міждержавних відносинах другої половини ХХ сторіччя та усвідомлених зусиль створити своєрідну єдність у Західній Європі. Коли прагнення політичного об'єднання виявилось передчасним, архітектори Співтовариства скористалися економічними елементами міждержавних відносин і «вмонтували» їх у три співтовариства – Європейське співтовариство вугілля та сталі (ЄСВС. Паризький договір 1951р.), Європейське співтовариство атомної енергії (Євроатом) та Європейське економічне співтовариство (ЄЕС. Римські договори 1957 р.). Це вмонтування зробили так міцно, що в межах невизначеного поняття політичного співтовариства з'явилося три юридично визначені на основі договорів Європейські співтовариства. [38, с.15] Саме ці три співтовариства стали «фундаментом», на якому були закладені основи Європейського Союзу, створення якого закріплено Маастрихтським договором 1991 року.

Щоб зрозуміти устрій ЄС, необхідно мати повне уявлення про інституційну побудову та форми організації його діяльності. Побудова інституцій ЄС відображає рівень впливовості різних «діючих осіб» та особливості політичної системи, що сформувалися та діють в ЄС. [81, с.10]

Розмежування між органами та інститутами ЄС, тобто з'ясування якісних параметрів поняття «орган Співтовариства» визначається Договором про заснування ЄСПв (ДЄСПв). [45] Але це визначення не є чітким. Крім органів Співтовариства, а саме Європейського Парламенту, Ради, Комісії, Суду та Рахункової палати, безпосередньо названих у ст.7 ДЄСПв, передбачено також створення інших установ. Ці установи надають підтримку та консультативну допомогу органам ЄС, насамперед Раді та Комісії. Серед них слід виділити Комітет регіонів та Економічний і соціальний комітет, які вже стали невід'ємною частиною устрою Співтовариства і тому набули назви допоміжних інститутів. [81,с.10] Статус вищезгаданих органів викладено в табл. 1.4.

Таблиця 1.4

## Органи та інституції ЄС [81,с.15].

Назва	Статус
Європейська Рада	Є верхівкою піраміди ЄС. Не має статусу органа (ст.4 Договору про ЄС)
Європейський Парламент (ЄП)	Має статус органа
Рада ЄС (Рада Міністрів)	Має статус органа
Європейська Комісія (ЕК)	Має статус органа
Європейський Суд	Має статус органа
Європейська Рахункова Палата	Має статус органа
Європейський Центральний банк (ЄЦБ)	Не має статусу органа (ст.7 ДЄСПв), але закріплені за ним права та повноваження з прийняття рішень є більшими ніж в органів
Економічний і Соціальний Комітет (лише в рамках Євроатому/ Єспв)	Не має статусу органа
Комітет Регіонів	Не має статусу органа
Європейський інвестиційний банк (лише Єспв)	Не має статусу органа
консультативний Комітет (лише ЄОВС)	Не має статусу органа
Європол	Не має статусу органа. Допоміжна структура
Агенції (як то Європейська агенція з екології)	Не має статусу органа. Допоміжна структура

Кожен орган діє відповідно до своїх повноважень, визначених в ДЄСПв. Виконання функцій, покладених на органи, забезпечують службовці, їх статус та умови проходження служби в інституціях ЄС визначає спеціальний документ -

Штатна інструкція державних службовців Європейського Співтовариства. Умови прийняття на службу інших службовців ЄС (Staff Regulations of Officials of the European Communities. Conditions of employment of other servants of the European Communities. Далі – Штатна інструкція). [104] Цим документом також визначено ієрархію службовців органів та інституцій Співтовариства. На сьогодні діє Додаток XIII до Штатної інструкції, який встановлює перехідні положення щодо нової класифікації посад. Штатна інструкція розподіляє всіх службовців на групи (function group), категорії (category) та ранги (grade).

Посади класифікують відповідно до важливості обов'язків: адміністративна група (AD) і допоміжна (AST).

Група AD вміщує категорії 1 та 5-9. Категорії AD 1 відповідають ранги 0-6 (всього 12 рангів: адміністративні, консультативні, лінгвістичні і дослідницькі обов'язки). Категорія AST включає 11 категорій-рангів (виконавчі, технічні обов'язки).

При призначені на посади зазначених категорій вимагається:

В категорії AST

- наявність вищої освіти і відповідного диплома;
- наявність середньої освіти, що дає доступ до вищої освіти і відповідний професійний досвід принаймні 3 роки;

- професійне навчання відповідного рівня;

в категорії AD для рангів 5 і 6

- рівень освіти, який відповідає закінченим 3 курсам навчання, підтверджений дипломом;
- де вимагається обов'язками служби - професійне навчання відповідного рівня;

в категорії AD для рангів від 7 по 16

- рівень освіти, який відповідає університетському, затверджений дипломом, якщо період навчання є 4 чи більше років, або

- рівень освіти, який відповідає університетському, затверджений дипломом, а також мінімум однорічний професійний досвід, коли період навчання

в університеті складає принаймні 3 роки, або

- де вимагається обов'язками служби профвідповідного рівня

Ієрархічну побудову системи цивільної служби в органах та інституціях Європейського Союзу показано в табл. 1.5.

Таблиця 1.5

Ієрархічна побудова цивільної служби в інституціях ЄС.

Група	Категорія	Ранг
АД	1	0-6
АД; АСТ	9	-
АД; АСТ	8	-
АД; АСТ	7	-
АД; АСТ	6	-
АД; АСТ	5	-
АСТ	4	-
АСТ	3	-
АСТ	2	-
АСТ	1	-

Посади, що зазначені в Штатній інструкції, слід класифікувати відповідно до функціональних обов'язків, за категоріями А,В,С,Д, кожній з яких відповідають певні ранги (див. табл. 1.6)

Таблиця 1.6

Відповідність рангів державних службовців інституцій ЄС на період з 01.05.2004р. до 30.04.2006 р. (1 - Попередній, 2 - теперішній)[105,с.І-105]

Ранг		Ранг.		Ранг		Ранг	
1	2	1	2	1	2	1	2
А1	А*16						
А2	А*15						
А3/LA	А*14						
А4/LA	А*12						
А5/LA	А*11						
А6/LA	А*10						
А7/LA	А*8	В1	В*10				
А8/LA	А*7	В2	В*8				
		В3	В*7	С1	С*6		
		В4	В*6	С2	С*5		
		В5	В*5	С3	С*4	Д1	Д*4
				С4	С*3	Д2	Д*3
				С5	С*2	Д3	Д*2
						Д4	Д*1

### **Висновки до першого розділу**

Оцінювання діяльності державного службовця, тобто систематичне описування сильних та слабких ділових якостей працівників, є одним з найделікатніших питань проходження державної служби.

Керівники та працівники, які періодично стикаються з дією схем оцінювання як оцінювачі або як оцінювані, чутливо ставляться до того як буде використовуватися отримана під час оцінювання інформація. Обидві сторони не завжди зручно почуваються на співбесідах. Однак, опитування керівників різного рівня свідчить про те, що при всіх недоліках існуючих практичних схем оцінювання виконавської діяльності більшість керівників вважають їх надзвичайно важливим інструментом управління.

Такі свідчення доводять, що теорія та практика оцінювання виконавської діяльності потребують більшої уваги в Україні. Можна сперечатися про окремі переваги чи недоліки існуючої нині практичної системи, але беззаперечним є те, що подальший розвиток державної служби неможливий без проведення досліджень та застосування систем оцінювання виконавської діяльності. [88,с.274]

## РОЗДІЛ 2

# ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ІНСТИТУЦІЯХ ЄС: НАБІР, ПРОСУВАННЯ, ОЦІНКА, НАВЧАННЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ

### 2.1 Система набору в інституції ЄС

Однією з характеристик кадрової політики ЄС є те, що в органах та інституціях використовується штат компетентний, висококваліфікований та космополітичний. Для того, щоб така ситуація зберігалась і в подальшому, а також враховуючи, що кількість бажаючих працювати в інституціях ЄС постійно збільшується, постало питання зробити більш ефективною систему набору. Було прийнято рішення про створення єдиної системи для всіх установ і інституцій, яка би базувалася на міжінституційній кооперації.

З 2003 року почав діяти Європейський Офіс Набору Персоналу (Interinstitutional Recruitment Office). Його функціонування не тільки припинило дублювання і, відповідно, скоротило витрати на проведення набору, але й дало можливість створити певні стандарти щодо самої процедури. Були також сформульовані принципи, що лягли в основу системи набору, а саме:

- використання кращої практики в методах поповнення;
- планування проведення конкурсу на основі єдиного списку кандидатів;
- вироблення стандартів щодо процедури поповнення штату та її більшої професіоналізації;
- створення гарантій рівних можливостей для всіх кандидатів з урахуванням балансу представництва всіх країн-членів;
- вироблення більш прозорої для кандидатів процедури набору;
- прискорення процедури відбору;
- введення комп'ютерного випробування в стадії попереднього відбору.

Відповідно до Статті 27 Штатної інструкції, кандидат на посаду службовця повинен бути громадянином держави-членів ЄС, мати високі потенційні можливості, які можуть забезпечити найбільшу ефективність і цілісність роботи

установи. Ніяке призначення на посаду не може відбутись на дискримінаційній основі для представників конкретної країни-члена.

Стаття 28 визначає умови, за яких особа може бути призначена на посади в інституцію ЄС, а саме:

а) майбутній посадовець є громадянином однієї з країн-членів Співтовариства, якщо інше не передбачене законодавством, і користується всіма правами громадянина;

б) він виконав всі зобов'язання, накладені на нього законом стосовно військової служби;

в) він пред'явив необхідні рекомендації, висновки щодо його відповідності вимогам для виконання службових обов'язків;

г) він пройшов кваліфікаційний, або тестовий (або обидва) відбір, як передбачено в Додатку III Штатної інструкції;

д) він є фізично спроможним виконувати свої обов'язки;

е) він доводить ґрунтовні знання однієї з мов Спільноти і задовільні знання іншої мови Співтовариства в мірі необхідній для належного виконання обов'язків.  
[105, с. I-16]

Перед прийняттям на посаду відповідальний Орган повинен спочатку з'ясувати:

- а) чи може бути заміщена дана посада шляхом
- переведенням з іншої посади, чи
  - призначенням згідно з статтею 45 а, чи
  - просуванням по службі в установі;

в) чи були заявки або запити від службовців того самого рівня з інших інституцій, і, виходячи з цього, вважати змагання внутрішнім, відкритим лише для службовців і тимчасового персоналу (як визначено статтею 2 Умов прийняття інших службовців Європейських Співтовариств). Тоді потрібно слідувати процедурі кваліфікаційного або тестового конкурсу. Додаток III Штатної інструкції встановлює процедуру змагання. Аналогічна процедура може встановлюватися і для створення резерву. Інша процедура може бути прийнята

відповідальним органом для прийому на посади вищих чиновників, що відповідає Статті 29 Штатної інструкції.

Інша процедура може бути прийнята відповідальним органом для прийому на посади вищих чиновників і, у виняткових випадках, на посади, які вимагають спеціальної кваліфікації.

Згідно із Статтею 1 Додатка III «Конкурс» про проведення змагання повідомляє відповідальний орган після консультації з Комітетом.

Повідомлення має включати:

а) природу змагання (внутрішнє, відкрите, спільне для двох, або кількох інституцій);

в) тип змагання (на базі кваліфікації чи/і тестів);

с) тип обов'язків та завдань на даній посаді, і присвоєний ранг і категорія;

д) відповідно до статті 5(3) Штатної Інструкції, необхідність мати диплом та інші докази кваліфікації чи рівня досвіду, які вимагає дана посада;

е) якщо змагання проводиться на базі тестів, якого виду вони мають бути, і як будуть оцінюватися;

є) де необхідно, рівень володіння мовою, який вимагається;

ж) де необхідно – вікові обмеження;

з) останній термін подачі документів.

Повідомлення про відкритий конкурс повинно бути опубліковано в Офіційному Журналі Європейських Співтовариств не менше ніж за місяць до останнього терміну подачі документів, і не раніше ніж за два місяці до дати тесту.

Стаття 4 Додатку III зазначає, що список кандидатів, які відповідають вимогам, викладеним в статті 28, п.п. а), в) і с) Штатної Інструкції направляються разом з файлами кандидатів до Конкурсної Комісії.

Після перегляду файлів, Конкурсна Комісія повинна висунути список кандидатів, які відповідають вимогам (Стаття 5).

Якщо конкурс проводиться на основі тестів, тоді всі кандидати зі списку повинні бути допущені до складання тесту.

Якщо конкурс проводиться, базуючись на кваліфікаційних характеристиках, Комісія розглядає та оцінює кваліфікацію учасників змагання.

При умові проведення конкурсу на базі як кваліфікаційних характеристик, так і тестів, Комісія має визначити кандидатів із списку, які повинні бути допущені до тестів.

Після закінчення процедури Комісія повинна оголосити список кандидатів, які підходять відповідно до статті 30 Штатної Інструкції; список як правило має вміщати вдвічі більше імен кандидатів, ніж наявних посад. [105, с. I-52]

Конкурсна комісія повинна передати цей лист до відповідального органу, разом з обґрунтованими рапортами, включаючи коментарі учасників.

Відповідно до Штатної інструкції інституції та установи ЄС можуть організувати внутрішній конкурс до кожної функціональної групи на основі кваліфікаційних характеристик та тестів, які мають відповідати рангу AST 6, або вище чи AST 9, або вище.

Ці конкурси мають бути відкритими лише для персоналу, який працює на тимчасовій основі в установі згідно зі Штатною інструкцією, стаття 2(с) Умов прийняття інших службовців Європейського Співтовариства. Ці установи повинні вимагати як мінімум 10 років служби на тимчасовій основі, прийом на яку здійснювався за результатами відбору відповідно до статті 12, яка визначає умови прийняття на службу інших працівників. В результаті послаблення пункту 1а цієї статті відповідальний орган, який прийняв тимчасового працівника, повинен перед взяттям його на посаду розглянути переміщення посадових осіб в межах установи паралельно з успішними кандидатами внутрішнього конкурсу.

Згідно із Штатною Інструкцією кожні 5 років Європейський Парламент має організувати внутрішній конкурс на основі кваліфікаційного відбору і тестового для кожної з функціональних груп рангу AST 6-8 чи AST 9-11, відповідно до умов викладених у підпункті 2 параграфу 3.

Стаття 30 визначає, що для кожного такого змагання конкурсна комісія має призначатися Органом, що є відповідальним в даній конкретній інституції. Ця

комісія і складає список відповідних кандидатів. Відповідальний орган також визначає, які з кандидатів повинні зайняти вакантні посади.

Кандидати, які успішно пройшли відбір, повинні бути повідомлені про свою перемогу. Ст. 31 Штатної Інструкції також дає можливість при виникненні специфічних потреб установ, ринку праці, які превалюють у Співтоваристві, також можуть прийматися до уваги при прийомі на посаду

Не йдучи всупереч параграфу 2, установа може, якщо це є доцільним, уповноважити проведення конкурсу рангу AD 9-11 чи, у виняткових випадках, рангу AD 12. Загальна кількість кандидатів, які претендують на посади цього рівня, не повинна перевищувати 20 % від загальної кількості призначень до функціональної групи AD, проведених за рік відповідно до пункту 2 статті 30.

Статтею 33 визначається необхідність обов'язкового проходження медичного обстеження. Перед призначенням кандидат, який успішно пройшов конкурс, повинен пройти медичне обстеження з метою встановлення, що стан його здоров'я відповідає вимогам статті 28(e). У випадку негативного висновку медичного обстеження кандидат, протягом 20 днів з дня його отримання, може вимагати, щоб його випадок був представлений на розгляд медичної комісії у складі 3 лікарів, яких вибирає відповідальний орган з числа медичних працівників установи. Лікар, що дав початковий негативний висновок, заслуховується медичною комісією. Кандидат може також запропонувати лікаря на свій вибір. Коли висновок медичної комісії підтверджує результати попередньої медичної експертизи, кандидат повинен відшкодувати 50% від простих (тобто тих, що пов'язані із проведенням конкурсних заходів) і непередбачених (час, що втрачений на проведення додаткових засідань медичної комісії тощо) витрат.

Особливе значення в інституціях Європейського Співтовариства надається випробувальному терміну, протягом якого продовжується своєрідне «оцінювання» кандидата, що пройшов конкурсний відбір на відповідність займаній посаді (Стаття 34). Перед своїм призначенням посадові особи повинні пройти дев'ятимісячний випробувальний термін. У випадку припинення виконання службових обов'язків через хворобу, декретну відпустку відповідно до

статті 58, чи нещасний випадок на безперервний термін (щонайменше на 1 місяць), відповідальний за призначення орган може продовжити випробувальний термін на відповідний проміжок часу.

Скарга (рапорт) на стажера може бути подана в будь-який час протягом випробувального терміну, якщо його робота є очевидно неадекватною.

Вищезазначені вимоги повинні бути спрямовані по відношенню до відповідної особи (стажера), яка має право представити свої коментарі в письмовій формі протягом 8 днів. Рапорт і коментарі повинні бути передані негайно безпосереднім керівником стажера до відповідального за призначення органу, який протягом 3 тижнів повинен отримати висновок від комітету по розгляду таких справ стосовно майбутніх дій. Відповідальний орган може прийняти рішення щодо звільнення людини, яка має випробувальний термін, даючи йому місяць, при цьому період служби не повинен перевищувати нормальний випробувальний термін.

Проте, у виняткових випадках, відповідальний орган може продовжити випробувальний термін і призначити дану особу в інший відділ. В цьому випадку дане призначення має встановлюватися на термін, не менше 6-ти місяців.

Найпізніше за місяць до закінчення випробувального терміну керівник відповідного органу має подати звіт щодо здатності стажера виконувати обов'язки, передбачені посадою, на яку він претендує, і щодо ефективності його праці та поведінки на цій посаді. Цей звіт має бути доведений до відома стажера, який має право додати свої коментарі в письмовій формі протягом 8 днів.

У випадку звільнення, або, у виняткових випадках, продовження випробувального терміну, звіт і коментарі повинні бути передані в обов'язковому порядку безпосереднім керівником особи до відповідального Органу, який протягом 3 тижнів повинен провести консультації з комітетом щодо дій.

Стажер, чия робота була визнана такою, що не відповідає займаній посаді, повинен бути звільнений. Проте, відповідальний орган може, у виняткових випадках, продовжити випробувальний термін максимум на 6 місяців і призначити стажера в інший відділ.

При цьому, загальний період випробувального терміну (включаючи всі переміщення або перериви у стажуванні) в жодному випадку не повинен перевищувати 15 місяців.

Крім випадку пошуку роботи в іншому місці в даний час звільнений отримує компенсацію у розмірі 3 місячної зарплати, якщо він пропрацював більш ніж 1 рік, 2 місячну зарплату, якщо він пропрацював принаймні 6 місяців і 1 місячну зарплату, якщо він має менш ніж 6 місяців служби (Стаття 34, п.п.2-5).

Але зазначене не стосується осіб, які йдуть до закінчення їхнього випробувального терміну. [105, с. I-19]

## **2.2 Оцінювання та просування по кар'єрній сходахці**

Системи оцінювання, що існували в інституціях ЄС нерідко критикувались (наприклад, це стосується оцінювання всіх посадовців в даному відділі, як «вище середнього»).

Найбільша кількість функціонерів інституцій ЄС зосереджена в Європейській Комісії, Комісія поставила питання щодо створення такої системи оцінювання, яка постійно стимулює працівників і водночас мотивує до роботи в колективі, створюючи умови, коли кожен функціонер чітко знає свою роль, а також встановлює чітку межу між індивідуальними і груповими завданнями. В новій оцінювальній системі, яка враховує індивідуальний план кар'єрного росту, немає автоматичного просування до наступного рангу. Хоча рівень просування службовця в цілому залишився майже незмінним, реформа призвела до варіативності в швидкості кар'єрного зростання в залежності від рівня виконання своїх обов'язків.

Стаття 43 Штатної інструкції визначає, що здібності, ефективність і поведінка службовця на службі повинні бути предметом періодичного оцінювання, яке робиться щонайменше раз на 2 роки кожною установою відповідно до статті 10 Штатної Інструкції.[104,с.I-23]

Щоб зробити оцінку більш об'єктивною, виконання службовцями своїх обов'язків оцінюється за такими параметрами, як якість і швидкість.

Щорічне оцінювання службовців до рангу А3 формується на базі «збирання» заслужених балів. Службовцям, які змінили роботу, накопичені бали перераховуються на їхню нову посаду. Головними чинниками є поведінка (максимум 4 бали), виконання обов'язків (максимум 10 балів) та індивідуальні здібності (максимум 6 балів). Таким чином, сумарна оцінка виражена в балах: вище середнього: 17-20 балів; середній: 12-16 балів; нижче середнього: 10-11 балів. Якщо виконання обов'язків є незадовільним, службовець отримує бал нижче 10, або не отримує взагалі.

Отже, службовець може бути оцінений керівником за 20-бальною системою за трьома критеріями за допомогою співбесіди шляхом аналізу виконання функціональних обов'язків, виконання додаткових завдань і досягнення цілей. Вони встановлюються на початку року в Індивідуальному плані кар'єрного росту (за рік перед оцінюванням) (див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1

## Критерії оцінювання службовця ЄС[99]

Рейтинг виконання обов'язків		Рейтинг здібностей		Рейтинг поведінки	
9-10	Відмінно	6	Відмінно	4	Дуже добре
7-8	Дуже добре	5	Дуже добре	3	Добре
6	Добре	4	Добре	2	Достатньо
5	Достатньо	3	Достатньо	1	Слабко
3-4	Слабко	2	Слабко	0	Незадовільно
0-2	Незадовільно	1-0	Незадовільно		

Досвід показав, що близько 15% службовців оцінюються вище середнього, 10% - нижче середнього рівня.

Безпосередній керівник (начальник відділу), який проводить оцінювання, має обов'язково заповнити спеціальну оцінювальну форму і підготувати звіт. Всі оцінювальні звіти мають бути підписані вищим керівником (начальником департаменту або служби).

Генеральний директор також може додати до 10 балів за спеціальні заслуги перед Генеральним Директоратом. Від 10 до 6 балів отримують близько 15% службовців, які оцінені «вище середнього», решта персоналу може отримати від 0 до 4 балів. Таким чином Генеральний Директор може акцентувати увагу на різниці в оцінюванні.

При кожному Генеральному Директораті чи Службі Європейської Комісії працює Комітет кар'єрного розвитку, який теж може додати до 2 додаткових бали окремим працівникам за особливі заслуги (їм надана квота відзначити до 0,25 % від загальної кількості службовців підрозділу). У такий спосіб Комітет оцінює користь, що її приніс службовець всій організації.

Максимальна кількість балів, яка може бути отримана протягом процедури оцінювання – 32 бали.

Для службовців 4 рангу групи AST звіт може також містити думку стосовно того, чи має даний службовець потенціал виконувати управлінські функції. Підставою для даних висновків повинен бути рапорт, який формулюється на основі виконання його службових обов'язків. Службовець має бути повідомлений про даний рапорт. Він може робити стосовно звіту будь-які коментарі, які він вважає за необхідне.

Процедура оцінювання передбачає можливість незгоди з висновками керівника та оскарження (апеляції) його оцінювального звіту. Кожна установа повинна забезпечити умови подання апеляції в межах процедури, яка має бути забезпечена відповідно до статті 90 Штатної інструкції.

Як оцінка якісних, так і оцінка швидкісних показників накопичується протягом року. Бали за якість нараховуються протягом року за допомогою оцінювальною процедури, зазначеної вище. Бали за швидкість нараховуються по другому колу, за допомогою процедури просування, яка відбувається на початку квітня кожного року, після завершення формальних кроків щодо оцінювання. Просування є важливим наслідком процесу оцінювання службовців в інституціях Європейського Співтовариства. Відповідно до статті 44 службовцю, який

перебував на посаді певного рангу протягом 2 років автоматично присвоюється наступний ранг в межах відповідної категорії.

Якщо посадова особа призначена керівником підрозділу, директором, або генеральним директором в рамках тієї ж самої категорії і за умови, що вона задовільно виконувала свої нові обов'язки протягом перших дев'яти місяців, вона відповідно отримує наступний ранг в цій категорії з часу, коли призначення вступить в силу. Це просування повинно супроводжуватися збільшенням заробітної плати відповідно до процентного співвідношення між попереднім і наступним рангом даної категорії. Якщо збільшення є недостатнім, або якщо службовець знаходиться в останньому рангу категорії, він повинен отримати приріст зарплати, яке б покривало різницю між першим і наступним рангом до часу наступного підвищення в посаді.

Просування по службі має відбуватися за рішенням відповідального органу, відповідно до статті 6. Воно здійснюється шляхом присвоєння службовцю більш високого рангу в категорії, до якої він належить. Просування може застосовуватися винятково до осіб, які пропрацювали мінімум два роки в попередньому ранзі. При розгляді та оцінюванні їх досягнень відповідальний орган повинен особливо взяти до уваги звіти посадовців, а також використання мов при виконанні службових обов'язків, інших ніж ті, які вимагались відповідно до статті 28(f), і, де можливо, рівень відповідальності, що бере на себе службовець за певних обставин (стаття 45).

Перед першим просуванням по службі посадові особи також повинні продемонструвати здатність використовувати третю мову, згадану у статті 314 Договору про ЄС. Установа повинна прийняти загальні правила договору відповідно до домовленості щодо впровадження цього пункту. Ці правила вимагають також можливості навчання службовців третьої мови і створення відповідних умов для надання посадовцю можливості використовувати третю мову відповідно до статті 7(2)(d) Додатку III Штатної інструкції.

Штатна інструкція також визначає порядок призначення на більш високу посаду, яка передбачає також підвищення категорії за «табелем про ранги». Так,

службовець категорії AST 5 рангу може бути призначений на посаду категорії AD за умови, що:

а) він був обраний згідно з процедурою, викладеною в пункті 2 статті 45, взявши участь у обов'язковій навчальній програмі;

в) він закінчив навчальну програму, визначену відповідальним органом, пройшовши всі необхідні навчальні модулі;

г) він є в списку кандидатів відповідного органу, як такий, що пройшов усне і письмове тестування, продемонструвавши успішне засвоєння вказаної вище програми. Зміст екзамену має бути визначений відповідно до статті 7((с) Додатку III Штатної інструкції.

Відповідальний орган має скласти список службовців категорії AST відібраних для участі у вищезазначеній програмі на основі їх періодичних рапортів відповідно до статті 43 та враховуючи рівень їх освіти і навчання та вимоги служби. Цей список має бути поданий об'єднаному комітету на розгляд.

Комітет може заслухати як претендентів, які брали участь у навчанні, так і представників відповідального органу. Голосом більшості встановлюється аргументована відповідь. Відповідальний орган повинен затвердити список кандидатів, які мають право прийняти участь в вищезгаданій програмі.

Якщо відбувається призначення на посаду категорії AD, це не повинно призвести до пониження рангу особи, якщо він був вищим, ніж той, який відповідає даній категорії на момент призначення.

Кількість призначень на посаду категорії AD, як вказано в параграфі 1-3 статті 45, не повинно перевищувати 20% від загальної кількості призначень за рік відповідно до пункту 2 статті 30.

Службовець, якому присвоєно вищу категорію, відповідно до статті 45 повинен отримати перший ранг даної категорії. Проте службовці 9-го - 13-го рангу категорії AD, які виконують обов'язки голови підрозділу і яким присвоєний вищий ранг відповідно до статті 45 повинні отримати другий по порядку ранг цієї категорії. Це правило застосовується до будь-яких службовців, які:

а) завдяки просуванню призначені директором, або генеральним директором, чи

б) вже є директором, і до кого застосовується останній пункт статті 44 Штатної Інструкції.

Жодне призначення чи просування по службі не повинно мати іншої цілі, крім заповнення вакансії як і передбачено в інструкції.

### **2.3 Навчання та підвищення кваліфікації**

Серед інших функцій оцінювання – визначення прогалин у знаннях, вміннях і навичках державних службовців та у відповідності до цього визначення їх навчальних потреб. Останні 20 років характеризуються швидким прискоренням темпів змін у всіх сферах життя: політичній, соціальній, економічній, технологічній, культурній. Стає зрозумілим, що, незалежно від сфери діяльності, навчання повинно бути невід’ємною частиною всієї кар’єри. Намагаючись відповідати вимогам «економіки знань» Європейська Комісія теж пильно стежить за процесом професійного навчання та підвищення кваліфікації службовців інституцій ЄС. За даними Європейської Комісії, нею у 2000 році на навчання та підвищення кваліфікації службовців (штат 20 000 осіб) було витрачено 5,6 млн. євро. [100] Ця сума була визнана недостатньою.

Щоб гарантувати, що персонал не відстає від найновіших подій в управлінні та інших галузях знань, важливих для роботи, було встановлено, що однією з цілей реформування державної служби Європейського Союзу повинно стати запровадження системи постійного навчання та формування культури навчання для всіх службовців. 7 травня 2002 року було ухвалено відповідне рішення. Було визначено фундаментальне завдання, а саме: розширення і покращення компетентності функціонерів, щоб кожен службовець міг оптимальним чином сприяти досягненню стратегічної мети установи.

Механізми виконання рішення включають:

- стратегію навчання, яка гарантує абсолютну послідовність навчального циклу, ідентифікує навчальні потреби, які в цілому відповідають цілям інституцій ЄС;
- спеціальну учбову структуру, яка сфокусована на специфічних навчальних потребах і пріоритетах ;
- навчальні плани, які відображають потреби як установи, так і кожного працівника в контексті його кар'єрного зростання.

Як показує досвід країн, що ввійшли чи знаходяться на шляху входження до ЄС, одним з головних ускладнень, з яким довелося стикатися майже кожній із них, був низький рівень знання європейського права й європейських інституцій та відсутність у структурах міністерств та відомств спеціалістів, які б мали достатню професійну та мовну підготовку, необхідну для кваліфікованої діяльності на європейському рівні. Можна пересвідчитись, що ті країни, які завчасно розпочали підготовку до інтеграції до ЄС, а саме об'єднали структурні зміни з відповідним навчанням, і, таким чином, швидко пройшли адаптаційний період, одразу ж почали досить ефективно впливати на результати переговорів та політики Європейського Союзу. Ті країни, які за браком знань і досвіду не спромоглися відреагувати оперативно, стикнулися з надзвичайними труднощами і не завжди могли вчасно виконати необхідні завдання, що надовго загальмувало їх інтеграційний процес.

Усвідомивши необхідність систематичної і широкомасштабної підготовки кадрів з європейських питань для забезпечення розвитку компетенції учасників європейської інтеграції та ефективної партнерської співпраці між ними, країни ЄС виступили з низкою ініціатив щодо запровадження спеціальних програм підготовки для державних службовців.[74,с.419]

На сьогодні в країнах ЄС існує три шляхи організації підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції. Залежно від обставин і потреб підготовки вона може здійснюватися: національними інститутами чи школами державного управління; у межах спільних програм співробітництва між

національними закладами підготовки; навчальними закладами загальноєвропейського рівня.

Основна частина такої підготовки надається національними навчальними закладами, що готують кадри для державної служби: Ecole Nationale d'Administration, Centre des 'etudes Europ'eennes de Strasbourg у Франції, The Civil Service College у Великій Британії, Instituto Nacional de Administracion Publica в Іспанії, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione в Італії, тощо. Головною метою такої підготовки є, як правило, підвищення знань державних службовців з європейських питань і набуття навичок успішного вирішення проблем, що виникають у процесі європейської інтеграції. Це дає змогу прискорити і поглибити євроінтеграцію через краще взаєморозуміння між державами-членами і підвищити ефективність представництва держав-членів у Європі.

Щодо змісту програм підготовки, яку надають національні школи та інститути управління, то їх можна поділити на вісім категорій: 1)право; 2)політика; 3)економіка; 4) держави-члени ЄС; 5) переговори і лобіювання; 6) інституції; 7)загальні питання та інше. [74,с.420]

Крім національних закладів, що забезпечують підготовку державних службовців з питань європейської інтеграції, існують навчальні заклади загальноєвропейського рівня, серед яких виділяють три:

Європейський коледж (м. Брюгге). Цей заклад проводить переважно підготовку студентів третього циклу, які вже мають базову університетську освіту (що прирівнюється до нашого рівня аспірантів). Після закінчення коледжу випускники отримують диплом магістра з європейських питань. Пріоритетною цільовою аудиторією коледжу є переважно не діючі державні службовці, а вчорашні студенти-випускники вищих навчальних закладів країн-членів ЄС.

- Європейський університетський інститут (Флоренція). Пріоритетною діяльністю ЄУІ є наукові університетські дослідження з питань європейської інтеграції. Його слухачі-дослідники готують докторські дисертації на теми, пов'язані з європейською інтеграцією.

Ці два заклади сприяють підвищенню початкового рівня європейських знань численних функціонерів інституцій Європейського Союзу та держав-членів шляхом надання підготовки найчастіше до початку набору кадрів у ці інституції.

Європейський інститут державного управління (Маастрихт, Люксембург, Барселона). Цей навчальний заклад був створений керівниками державних служб країн-членів ЄС з метою удосконалення знань, розвитку вмінь і навичок посадових осіб, залучених до процесу європейської інтеграції як у розробці, впровадженні та оцінці європейських політик, так і контролі за їх виконанням. Його місія доповнюється проведенням наукових досліджень з питань європейської інтеграції, спостереженням за розвитком державного управління в державах-членах ЄС та залученням різних інстанцій до роздумів і дебатів, що ведуться в ЄС з приводу удосконалення управління інституціональною системою Європейського Союзу.

З метою розширення своєї основної діяльності в Маастрихті ЄІДУ відкрив ще два філіали: один у Люксембурзі – Європейський центр магістратури та юридичних професій, якій розгортає спеціальну підготовку з європейського права, інший у Барселоні – Європейський центр регіонів, який спеціально вивчає потреби підготовки з питань європейської інтеграції серед урядів та регіональних органів влади держав-членів ЄС. [74,с.422]

ЄІДУ організовує щороку приблизно 200 сесій підготовки для майже 6 тис. Учасників, які представляють органи державного управління країн-членів ЄС, європейські інституції, органи управління країн-кандидатів до вступу в ЄС та країн-членів єдиного економічного простору.

### **Висновки до другого розділу**

Оцінювання є важливою складовою проходження державної служби в Європейському Союзі. Воно охоплює усі його етапи, починаючись з конкурсного відбору, випробувального періоду і продовжуючись протягом всієї служби.

Нормативно-правовою основою проведення оцінювання в ЄС є Штатна інструкція та Регламент роботи Європейської Комісії, які визначають процедури, механізми, параметри, форми та учасників процесу.

Параметри оцінювання чітко виписані та включають оцінку поведінки, здібностей та виконання службових обов'язків.

Процедурою оцінювання передбачено оскарження підсумків оцінювання та подання апеляції.

Оцінювання в інституціях ЄС органічно інтегровано в систему проходження служби та тісно пов'язано із просуванням та підвищенням рангу.

Оцінювання є важливим інструментом визначення навчальних потреб і формування планів підвищення кваліфікації службовців ЄС.

## РОЗДІЛ 3

# ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

### 3.1. Система державної служби Французької Республіки як приклад для апробації в Україні

Для більш детального аналізу організації державної служби пропонуємо звернутися до вивчення системи державного управління Французької Республіки – країни-засновника ЄС та активного прихильника європейської інтеграції.

Чинне законодавство про державну службу. У Франції поняття «державна служба» у широкому значенні означає здійснення агентами (функціонерами) професійної діяльності на службі держави, територіальної громади, державного закладу і в цілому будь-якої адміністрації. У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорію військових, суддів і відноситься тільки до тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери». [26,с.155]

Становлення державної служби Франції відбувалося протягом століть. Тенденції до централізації та децентралізації державного управління неодноразово змінювали одне одну – тільки за останні 200 років влада кілька разів переходила від місцевих органів до державних, і навпаки. [79,с.231]

При цьому слід зазначити, що базові принципи державної служби Франції сформувались ще в ХІХ столітті і залишаються незмінними до цього часу. Серед них основними є: доступ на державну службу шляхом конкурсного відбору; розвиток службової кар'єри залежно від терміну перебування на тій чи іншій посаді; отримання конкретної посади шляхом юридичної процедури – призначення; право державних службовців на винагороду та відпустку. [87,с.236]

Також слід зазначити, що історично в країні склалась багатоступенева структура державного управління, яку можна пояснити територіально-

адміністративним поділом. Сучасна Франція розділена на регіони та департаменти. Останні, залежно від розміру, включають до свого складу різну кількість кантонів, яких нараховується близько 4 тис. Кантони, у свою чергу, поділені на комуни. За даними на 1997 р. їх налічувалось 37,7 тис. Тому, державне управління Франції екстраполюється на адміністративний поділ території і має п'ять рівнів, що склалися ієрархічно: центральний, регіональний, департаментальний, кантональний та комунальний. [87,с.227]

Остання реформа розпочалася з прийняття закону про права і свободи комун, департаментів і регіонів (№ 82-213 від 2 березня 1982 р.), в якому були чітко розмежовані повноваження між державою та органами місцевого самоврядування. [79,с.231]

До проведення цієї реформи влада була дуже сильною і жорстко контролювала бюрократичну систему на місцях. Але після приходу до влади соціалістів, який відбувся у 1981 році, вперше після майже п'яти століть, розпочався процес децентралізації. Зокрема це стосувалось передачі до регіональних органів частини повноважень у галузі економічного і соціального планування, економічного розвитку та оподаткування. Частина функцій префектів, які були перейменовані у спеціальних уповноважених Республіки, перейшла до голів територіальних рад, тощо.

У Франції чинне законодавство про державну службу сформувалося в результаті реформ, що розпочалися одразу після Другої світової війни. Хоча поняття «чиновник» («функціонер») вживається сьогодні для характеристики всіх людей, що перебувають на службі в органах державного управління, за строго юридичним змістом воно, по суті, належить тільки до державних службовців. Чинний Закон про загальний статус чиновника від 1946 року регламентує структуру державної служби і систему оплати праці. Внесені до нього зміни (4 лютого 1959 р.) мали на меті лише посилення ієрархічного підпорядкування чиновників владі, що сприяло посиленню дисципліни та підвищенню відповідальності. [74,с.12]

Закон 1946 р. зі змінами, встановленими в 1959 р., охоплює не всю державну службу Франції, а встановлений ним статус чиновника не застосовується до таких категорій державних службовців, як судді, військовий персонал, співробітники державних служб промислової і торговельної сфери, поліції. [79, с.232]

Діяльність державних службовців регулюється Загальним статутом державної служби. Кожний державний службовець у Франції займає певну посаду, має ранг і належить до певного корпусу. Діяльність кожного корпусу визначається окремим статутом. Корпус може включати службовців одного або кількох рангів. Переміщення з посади на посаду в межах одного рангу здійснюється за вислугу років, а не шляхом конкурсу.

Саме схему організації державної служби Франції, де кожен орган влади виконує свою функцію, часто використовують як приклад. Парламент затверджує Загальне положення про державну службу і визначає порядок створення бюджетних посад. Державна рада встановлює, які посади входять у коло повноважень президента й уряду, які категорії чиновників можуть призначатися іншими органами влади. Президент затверджує декрети з питань державної служби, здійснює призначення вищих посадових осіб, таких як державні радники, головні консультанти Рахункової палати, префекти, послы, керівники академій та інші. Прем'єр-міністр, відповідно до конституційних норм, несе безпосередню відповідальність за всю роботу державної служби. У межах конституційних повноважень він готує і видає підзаконні акти, особливі положення про державну службу для окремих міністерств, координує діяльність міністерств в інтересах державної служби, бере участь у призначенні вищих посадових осіб. Згідно з рішенням президента і прем'єра відбуваються призначення всього керівного складу міністерств аж до начальників відділів. [74,с. 37]

*Ієрархічна побудова державної служби.* Французька держава є найбільшим наймачем та роботодавцем, тому що державними службовцями у Франції вважаються не лише чиновники, але й педагоги, працівники медичної сфери, військові. Саме через це держава володіє вагомим «людським капіталом»,

оскільки у державному секторі працює близько 6,2 млн. осіб, а це 25 % активного населення країни. Апарат державної служби складає 4,3 млн. службовців. З них 2,2 млн. осіб – державні службовці центральних органів влади; 1,3 млн. працюють у місцевих адміністративних органах, 0,8 млн. – у медичних закладах.[84,с.380] Усі державні службовці відповідно до ієрархічної системи розподілу влад поділяються на центральних і місцевих. Службовцями центрального уряду вважаються усі працівники периферійних органів, які підпорядковані центральному відомству і входять в його штат. До місцевих належать ті службовці, які входять в систему закладів, організацій і установ місцевого підпорядкування.

Доступ до державної служби визначається системою цієї служби. Побудована за кар'єрною моделлю, державна служба Франції передбачає здійснення кар'єри: тобто службовці набираються на державну службу не для того, щоб зайняти певну посаду, а щоб «зробити кар'єру». В обмін на гарантію зайнятості держава розпоряджається державними службовцями виходячи з інтересів державної служби. Протягом свого професійного життя службовці здійснюють внутрішні переміщення як у межах рангу чи корпусу, так і при переході в інший корпус. Одним із способів службового просування є внутрішні конкурси, які забезпечують підвищення в службовій ієрархії найбільш здібним і достойним службовцям. [94,с. 281]

У системі державної служби Франції є поняття «кадр», впроваджене Законом 1946 р. Воно означає об'єднання всіх посад, що обіймають цивільні службовці однакового рангу ( «кадр директорів», куди входять директори всіх департаментів; «кадр контролю», що об'єднує всіх інспекторів та ін.).

Існує також поняття «клас чиновників». Таких класи чотири, і в ієрархічному порядку зниження вони позначені буквами А,В,С,Д. На клас А, в якій входять понад 20 % чиновників вищого адміністративного рівня, покладається розробка управлінських рішень. Клас В (близько 40 % чиновників) здійснює їх реалізацію. Класи С і Д включають технічних працівників – простих виконавців. Французькі адміністратори визначають, що важко розмежувати два

останні класи. [79,с.232] Дані щодо розподілу державних службовців за категорією показані в табл. 3.1.

*Умови прийняття на державну службу.* Відповідно до законодавства Французької республіки про державну службу, особа не може бути призначена на державну посаду, якщо вона не має французького громадянства, не володіє цивільними правами, не відповідає моральним вимогам, що ставляться до державних службовців, порушує законодавство про військову службу. В останньому випадку кандидат зобов'язаний або пройти військову службу, або має бути звільненим від неї. [79,с.232]

Таблиця 3.1

Дані про розподіл державних службовців за категоріями (класами) [94,с.282]

Рівень підготовки, який вимагається для зайняття посад в категорії (класі)	Категорія (клас)	Функції
Вища освіта	А	Адміністративні: розробка концепцій управління
Середня освіта (рівень бакалавра)	В	Виконавчі: впровадження
Свідоцтво про закінчення коледжу	С	Канцелярські: спеціальне виконання
Сертифікат про навчання в початковій школі та коледжі	Д	Допоміжні: просте виконання

Цікавим є факт щодо виключень, які мають бути враховані при проведенні конкурсу на посади державних службовців.

Брати участь у конкурсі навіть без диплома дозволено: матерям, які виховують або виховали щонайменше 3-х дітей; спортсменам, які досягли високих результатів і прізвища яких занесені у список видатних спортсменів. Цей список щороку визначається міністром у справах молоді та спорту. Цей виняток не застосовується, коли наявність диплома є необхідною умовою виконання професійних функцій: медсестри, працівники служби соціального захисту. Для участі в деяких конкурсах кандидати, які не мають відповідного диплому, але підтверджують професійну придатність документом або еквівалентною підготовкою, можуть звертатися з проханням про врахування їх як виняток із

вимог, що ставляться до кандидата. Цей запит повинен бути поданий до служби, яка організовує конкурс.

Деякі конкурси є відкритими для кандидатів без вікових обмежень (зокрема конкурси викладацького складу). Проте більшість конкурсів підпадають під дію вікових обмежень. Так, вік кандидатів для участі в конкурсі категорії А не повинен перевищувати 40 років. Кандидати, які претендують на посади категорій В і С, не повинні бути старшими 45 років [94,с.283]. Проте певні особисті ситуації дають право зняття або перенесення граничного віку. Дані про випадки скасування і зменшення граничного віку подані в табл. 3.2 і 3.3.

Таблиця 3.2

## Скасування граничного віку заміщення вакантних посад державної служби

Типи кандидатів	Необхідні умови
Жінки, які змушені працювати	Виконання однієї з умов: матері, які мають 3-х чи більше дітей; вдови і неодружені вдруге; - розлучені і неодружені вдруге; живуть юридично окремо; неодружені жінки, які мають на утриманні хоча б одну дитину
Особи з фізичними вадами	Юридично визначені працівники з фізичними вадами.
Видатні спортсмени	Прізвища занесені до списку видатних спортсменів, визначеного міністром молоді і спорту [94,с.283] .

Таблиця 3.3

## Зменшення граничного віку заміщення вакантних посад державної служби

Типи кандидатів	Порядок зменшення граничного віку
Чоловіки чи жінки, які дійсно мають на утриманні одну чи кількох дітей або одного чи кількох дорослих з фізичними вадами	Граничний вік зменшується з розрахунку один рік на кожну дитину або ж дорослу людину з фізичними вадами, яка знаходиться на утриманні
Кандидати, які в минулому мали фізичні вади	У період медичного лікування людини, як особи з фізичними вадами. Максимальне зменшення віку не перевищує 5 років
Чоловіки та жінки, які проходили строкову військову чи альтернативну службу як добровольці	Протягом здійснення служби. Максимальне вікове зменшення – 10 років
Жінки, які виховують чи виховали одну дитину	Граничний вік продовжується до 45 років для конкурсу категорії А
Колишні видатні спортсмени	За умови наявності їх прізвища у списку видатних спортсменів, який щороку визначається міністром у справах молоді та спорту [94,с.284]

Методи відбору при прийомі на державну службу та при службовому просуванні. У кадровій політиці Франції, як і більшості країн Європейського Союзу, велика увага приділяється методам відбору як при прийомі на державну службу, так і при службовому просуванні. Конкурсний відбір використовується в роботі з кадрами, особливо при вступі на державну службу, і поділяється на конкурси поданих кандидатами документів і конкурси за результатами письмових та усних іспитів. Демократичний характер їх проведення забезпечується тим, що саме на незалежне журі покладено обов'язок організувати іспити, виставляти оцінки і, таким чином визначати прийнятих кандидатів. Особливо ефективно, на думку багатьох фахівців, використовується практика проведення конкурсів саме у Франції, яка має багаті традиції у цій галузі.

Про важливість конкурсів для зайняття посад у державній службі свідчить той факт, що кожного року більше мільйона осіб записуються для участі у них. Так, у 1995 році 1 275 799 осіб записалися для участі у різноманітних конкурсах для зайняття посад державної служби. 87 554 кандидати брали участь у конкурсах і було прийнято лише 68 770 осіб. [94,с.280]

Очевидним є той факт, що конкурс – важливий шлях набору, основна мета і заслуга якого полягає в наданні рівних шансів кожному громадянину Французької республіки для доступу на державну службу.

У французькому законодавстві визначено поняття конкурс і встановлено принцип набору державних службовців через конкурс, незалежно від того чи йдеться про вступний конкурс до школи функціонерів, чи про конкурс для безпосереднього прийняття на державну службу.

Конкурс – це комплексна операція, що полягає у наданні незалежному журі повноважень вибору обмеженої кількості службовців відповідно до потреб адміністрації та кількості посад, якими вона володіє. Журі складає список обраних кандидатів відповідно до їх заслуг, згідно з результатами іспиту чи аналізу досьє (набору документів) кожного претендента. Цей список подається в орган, який є уповноваженим призначати на посади.

Умови проведення конкурсів на заміщення вакантних посад держслужбовців та при службовому просуванні. Конкурс для зайняття посад у державній службі Франції проводиться за наявності:

- точно визначеної кількості посад, що пропонуються для заміщення;
- комісія, незалежна від кандидатів, політичної влади і керівників служб, у яких пропонуються вакантні посади;
- класифікаційного таблиця оголошених допущеними кандидатів. Цей таблиць, складений журі відповідно до заслуг кандидатів, є пріоритетним при призначеннях на посади.

Важливим засобом, який забезпечує державну службу Франції кваліфікованими кадрами є зовнішні конкурси. Приблизно 60 % від загальної кількості прийнятих кандидатів приймається саме за результатами зовнішнього конкурсу. Внутрішні конкурси відведені лише для штатних службовців, які мають певний стаж державної служби. Кожний окремий статут корпусу визначає категорію службовців – потенційних кандидатів цих конкурсів. Загальною умовою участі у внутрішніх конкурсах є вислуга років. У окремих випадках вона може доповнюватися вимогами граничного віку і диплома. [94,с.:284]

Теоретично кандидати на посади добираються на основі єдиного критерію – спроможності виконувати покладені на них обов'язки, тобто бути професійно придатними, що визначається оцінкою рівня фахової кваліфікації. Існує інструкція 1946 р., в якій окреслюються обов'язки і підтверджується освітній рівень до кожного класу чиновників. Конкурсні іспити в клас А мають на меті виявити загальні і технічні знання кандидата, а також підтвердити його інтелектуальні здібності і принциповість. Від кандидата вимагається також диплом про закінчення вищого навчального закладу.

Для вступу в клас В кандидат повинен вміти визначати діяльність підлеглих йому осіб, оцінювати й дозволяти їй з посиланням на законодавство. Це досить складно, оскільки застосування загальних приписів потребує великої гнучкості і наявності фахових знань. Конкурсні іспити в цей клас мають більш технічний характер, ніж іспити в клас А, проте і тут за інструкцією від кандидата

вимагається високий рівень загальноосвітніх і фахових знань. Конкурсні іспити в клас С мають на меті виявити виконавчо-технічні навички претендента, оскільки особиста ініціатива тут не потрібна. Для заміщення вакантних посад класу Д від кандидатів не вимагається спеціальна фахова підготовка, тому конкурсні в цей клас не входять за межі програми загальноосвітньої школи. [79,с.233]

Про зростання престижності державної служби свідчить той факт, що багато дипломованих спеціалістів подають документи не лише на конкурси категорій А, а й на конкурси категорій В і С, які останнім часом стали дуже відбірковими. Так, у 1995 р. лише 1 із 48 кандидатів був прийнятий у результаті зовнішнього конкурсу категорії В, 1 із 21 для категорії С. Тоді як для категорії А був прийнятий 1 із 8, де кожен шостий претендував на зайняття викладацьких посад [94:, с. 284].

Значна більшість державних службовців набирається на державну службу за результатами конкурсів, які проходять у формі письмових та усних іспитів. Цей передбачений законом принцип гарантує рівність доступу всіх громадян до державної служби. Він проголошений у статті 6 Декларації прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р., у відповідності з якою «всі громадяни є рівними перед законом і в рівній мірі можуть прийматися на будь-які державні посади згідно з їх здібностями». [94,с.:281]

Загальні дані щодо конкурсів, попередній графік набору на державну службу, конкретні дані, зокрема щодо індексів відповідної оплати для кожного конкурсу службовців можна отримати через Національну комп'ютерну мережу Minitel. Конкурси, що проводяться у Франції, мають певну класифікацію, яка викладена в табл. 3.4.

*Підготовка кандидатів до участі у конкурсі на посади держслужбовців.* Про значення, яке надається конкурсному відбору у державній кадровій політиці Франції свідчить також і те, що для тих, хто планує брати участь у конкурсі на заміщення посади державного службовця, передбачена попередня підготовка.

## Класифікація конкурсів на зайняття посад державних службовців

Класифікація конкурсу	Характеристика
Національні конкурси	Покликані визначити кандидатів на зайняття посад на всій території Франції і організуються центральною адміністрацією, локалізація призначень визначається лише в кінці конкурсної процедури. Коли географічна локалізація посад відома на початку конкурсу, кандидати можуть бути поінформовані про це з моменту подачі документів.
Деконцентровані конкурси	Призначені для забезпечення посад у точно визначених географічних округах (регіони, департаменти, академії (обласний відділ освіти). Тобто у випадку успішного проходження конкурсу, кандидати призначаються в тому окрузі, в якому вони проходили конкурс. Останнім часом спостерігається тенденція проведення конкурсів корпусів категорій В і С на деконцентрованому рівні. Інформація про деконцентровані конкурси подається окремо для кожної категорії державних службовців. Конкурси організуються у кожному окрузі адміністративно-посадовими особами: префектом (спеціальним уповноваженим), ректором (завідуючим обласним відділом освіти), директором регіональних чи департаментських служб, які встановлюють дати запису й іспитів, є уповноваженими в питаннях організації конкурсів. Для отримання необхідної інформації кандидати можуть звертатися безпосередньо у відділ, який займається питаннями відбору у окрузі.
Міністерські конкурси	Міністерства, які оголошують конкурс, забезпечують їх організацію.
Міжміністерські конкурси	Дають можливість вступу до кількох різних корпусів одного рівня, які підвідомчі різним міністерствам (наприклад, конкурс доступу в Національну школу адміністрації, конкурси доступу в Регіональні інститути адміністрації). Організація цих конкурсів доручена єдиній посадовій особі (у наведених випадках – міністру державної служби), яка є відповідальною за їх організацію.
Спільні конкурси	Ці конкурси забезпечують доступ до управлінських корпусів, які регулюються спільними положеннями, але підвідомчі різним міністерствам. Вони стосуються головним чином корпусів службовців категорій В і С загальної адміністрації (наприклад, корпус адміністративних секретарів чи адміністративних заступників). Кандидати складають іспити, які дозволяють їм бути призначеними у декілька адміністрацій. Організація спільних конкурсів коштує державі дешевше, оскільки ними займаються різні зацікавлені міністерства, які забезпечують необхідне фінансування. Спільні конкурси можуть організовуватись на деконцентрованому рівні кількома адміністративними органами [94,с.:285].

Так, для зовнішніх кандидатів категорії А така підготовка до кар'єри в державній службі здійснюється в Інститутах політичних наук. Вступ до цих закладів також здійснюється шляхом конкурсу. Готувати кандидатів до адміністративної кар'єри можуть й інші заклади освіти, в яких навчальними програмами передбачено викладання юридичних та філологічних дисциплін, управління економікою та соціальною сферою.

При університетах існує близько двадцяти Інститутів підготовки до загального управління (IPAG). При Інститутах політичних наук створені Центри підготовки до загального управління (CPAG). Всі ці заклади забезпечують підготовку до конкурсних іспитів категорії А загального управління та конкурсів вступу до Регіональних інститутів адміністрації. [94,с.286] Важливе місце в системі підготовки державних службовців вищого рівня посідає Національна школа адміністрації (ENA). [100]

*Підготовка до участі у конкурсі для державних службовців.* Для кандидатів, які вже належать до державної служби і подають свої кандидатури на внутрішній конкурс, передбачені деякі пільги у підготовці до конкурсів, що визначено Декретом № 85-607 від 14 червня 1985 року (відносно професійної підготовки державних службовців). Приблизно схожі положення існують для нештатних службовців, що регулюється Декретом № 75-205 від 26 березня 1975 року.

Участь чиновників у внутрішніх конкурсах є основною формою службового просування. З вищезазначеного зрозуміло, що у внутрішніх конкурсах беруть участь лише штатні службовці, які мають певний стаж державної служби.

Для проведення внутрішніх конкурсів у кожному з чотирьох корпусів державних службовців діють норми регламентації, вписані в кожному статуті корпусу держслужбовців (тобто категорій А, В, С, Д ). Але загальною умовою участі у внутрішніх конкурсах є необхідна вислуга років. В окремих випадках вона може доповнюватися додатковими вимогами граничності віку й наявності певного диплома. [8, с.229]

Пільги для державних службовців передбачають службові звільнення та відпустки для підготовки.

Службові звільнення. У випадку, коли підготовчі зайняття проходять у робочий час. Як правило, на одного службовця припадає в середньому 8 днів на рік і 24 дні протягом службової кар'єри. Задоволення запиту на отримання звільнення може бути відкладене в інтересах функціонування служби. У випадках, коли службовцю залишилося менше 3-х років до граничного віку для участі у конкурсі або ж якщо це вже третій його запит, рішення має бути однозначно позитивним. Додаткові службові звільнення можуть бути надані працівникові за умови доброго функціонування служби, в якій він працює.

Відпустки для підготовки. Згідно до положень Декрету № 85-607, службовці, які засвідчують три роки ефективної роботи на займаній посаді і бажають підготуватись до конкурсу, можуть користуватися відпусткою для професійної підготовки. Так, у 1995 році 141 569 державних службовців підготувалися до конкурсів, з них 4 299 користувалися відпусткою для підготовки. Така професійна підготовка надається Інститутами підготовки до загального управління (IPAG), Центрами підготовки до загального управління (CPAG) та Національним центром дистанційного навчання (CNED). Службовець дістає дозвіл не виходити на роботу, щоб готуватися до конкурсу. Однак він не може отримати наступну відпустку для підготовки впродовж 12 місяців після закінчення його попередньої підготовки. [94,с.286]

Важливою рисою державної служби Франції є те, що вона передбачає не тільки приналежність до однієї з категорій і надає титули та чини, але й дає змогу всім державним службовцям «зробити кар'єру». Тобто протягом всього періоду професійної діяльності французькі чиновники мають можливість підвищувати свій ранг як шляхом внутрішніх переміщень (що дозволяє підвищити ранг у межах свого корпусу), так і шляхом переходу до іншого корпусу держслужбовців. Згадані процедури регулюються Загальним статутом державної служби, що встановлює основні механізми службового пересування. Статут передбачає

переміщенні з посади на посаду в межах одного рангу за вислугою років, а не шляхом конкурсу.

Стабільність кар'єри держслужбовця ґрунтується не тільки на переміщеннях за вислугою років, але й на тому, що держава у Франції, згідно з чинним законодавством, протягом здійснення кар'єрного зростання гарантує держслужбовцю зайнятість. Це надзвичайно важлива засада розбудови системи державної служби в країні з високим рівнем безробіття.

Ще однією суттєвою гарантією для держслужбовця є правило поділу чину та посади. Як правило, посада у Франції належить адміністрації, яка може вільно призначати державного службовця на одну з тих, що найбільшою мірою відповідає його чину. Це додає службам певної гнучкості, дозволяє робити переведення по службам залежно від здібностей та ділових якостей працівників, а також враховувати коротко- та довготермінові потреби державної служби.

З іншого боку, наявність чину захищає державного службовця від адміністративних, економічних та політичних змін. Згідно з нормами чинного законодавства державний службовець у Франції не може бути звільнений із роботи до виходу на пенсію за віком (окрім випадків звільнення за власною ініціативою) і йому в будь-якому разі або за будь-яких реорганізацій, повинна бути надана можливість обіймати іншу посаду держслужбовця. [87,с.228]

*Система оцінювання.* Важливим фактором, що впливає на діяльність держслужбовця та можливість отримання позитивного результату в процесі здійснення кар'єри є система оцінювання державного службовця. Значення, що надається оцінюванню пояснюється, зокрема, наявністю великої кількості державних службовців (як ми вже згадували відношення кількості державних службовців до кількості активного населення країни становить 1:4). Метою постійного здійснення оцінювання є: поліпшення якості всієї державної служби, яка розглядається у Франції як система надання державних послуг споживачам, тобто громадянам країни; адекватне реагування на сподівання та побажання самих державних службовців стосовно їхнього професійного зростання.

Проблема оцінювання тісно пов'язана сьогодні з реформою держави, яка здійснюється у Франції з 1995 р. головною метою цієї реформи є поліпшення якості держави, тобто поліпшення якості державних послуг, які надаються населенню. Для її досягнення визначено три конкретні основні завдання:

спрощення життя громадян у їх щоденному спілкуванні з державою;

наближення держави до громадян шляхом наближення державних рішень до споживачів державних послуг;

осучаснення методів державного управління. Йдеться про те, щоб у ході реформи доповнити засновану на принципах кар'єри французьку систему управління людськими ресурсами, більш індивідуалізованим підходом, спрямованим безпосередньо на кожного державного службовця. Іншими словами, реформа держави у Франції ставить за мету надати управлінню державними службовцями вимірів «мотивація кожного державного службовця» та «відповідальність кожного державного службовця». [84,с.381]

Система оцінювання у сфері державної служби Франції включає три необхідні взаємопов'язані складові частини, зокрема:

оцінювання діяльності державних служб (якісне та кількісне) шляхом поліпшення використання існуючих оціночних засобів або аудитних процедур;

індивідуальне оцінювання державних службовців, що вимагає перегляду традиційних засобів існуючої системи оцінок;

оцінювання діяльності службовців-керівників з метою впровадження об'єктивного управління службовою кар'єрою кожного з підлеглих.

Зазначимо, що сучасна система оцінювання французьких службовців ґрунтується на системі оцінок, яка була введена Статутом державної служби 1946 р. Відповідно до цього Статуту запроваджена система оцінок містила два елементи, а саме: синтетичну бальну оцінку, яка доводилася до відома службовця та виставлялася на основі загальних 14 елементів – типів поведінки; письмовий звіт-оцінювання про професійну придатність оцінюваного службовця. Цікавим є той факт, що цей звіт оцінюваному службовцю не повідомлявся, а використовувався начальством у службових цілях [84, с.382] .

Хоча з роками статут державної служби змінювався та неодноразово доповнювався, діючим у сфері системи оцінок залишається декрет від 14 лютого 1959 р. Ним визначаються загальні умови виставлення оцінок та кар'єрного просування службовців. Відповідно до ст. 3 цього декрету для кожного службовця встановлюється щорічна індивідуальна оцінка, яка містить:

- бальну оцінку (від 0 до 20). Цікавою інновацією цієї системи є те, що оцінка складається з двох частин, а саме: оцінки від 6 до 8 балів, яка базується на вислужі років, та оцінки від 0 до 12 балів, яка виставляється на основі нових критеріїв оцінювання. Доцільність існування цих двох оцінок впливає з ідеї поступового переходу від колишньої до нової системи щорічного оцінювання службовців. Разом з тим, заслуговує на увагу те, що лише 50% оцінюваних службовців можуть отримати другу частину оцінки, вищу за 6 балів, і лише 30% - оцінку, вищу за 8 балів [82, с.197];

- службовий письмовий звіт-оцінювання загального характеру. Він оформляється начальником відділу, який відповідає за виставлення оцінок. У звіті зазначається професійна значимість службовця, перелічуються його професійні знання, організаційні та методичні зміни і риси, які він проявляє під час виконання обов'язків. Таке оцінювання містить також судження про те, наскільки службовець здатний виконувати певні спеціальні функції і особливо функції, що відповідають вищому, ніж у нього чину та рангу в межах його корпусу;

- підсумкові письмові нотатки самого службовця, в яких він зазначає ті функції і посади, які, на його думку, відповідають рівню його вмінь та навичок і які він може виконувати. У цих нотатках оцінюваний службовець висловлює також свою думку щодо виставленої йому оцінки та щодо звіту-оцінювання.

Статтею 17 Закону від 13 липня 1983 р. «Про права та обов'язки службовців» було передбачено, що виставлені оцінки та письмовий звіт-оцінювання у обов'язковому порядку повинні доводитись до відому службовців. Закон від 11 січня 1984 р. «Про статутні повноваження державної служби» закріпив за кожним керівником повноваження оцінювати професійну придатність підлеглих шляхом виставлення оцінки кожному з них. [84,с.382]

Цифрова оцінка є обов'язковою, якщо особливий статус посади не виключає її. Вона залежить від аналізу поведінки чиновника його керівником. Останній не має більш-менш формалізованих єдиних критеріїв і робить оцінку самостійно, виставляючи бали в межах від 0 до 20. Французькі фахівці неодноразово зазначали, що в дійсності дуже важко оцінити службу чиновника в цьому проміжку, оскільки реальна шкала, що використовується для оцінки, є дещо вужчою. Керівник також повинен зробити письмові примітки – це коментарі для цифрової оцінки, які точніше дозволяли визначити цінність працівника.

Зазначені два компоненти повинні відобразити професійну значущість держслужбовця, враховуючи його професійні знання, ефективність роботи, організованість та методи праці, особистісні якості як виконавця, можливість виконувати спеціальні та більш складні функції. [87,с.229]

Кожен керівник повинен щорічно сповіщати про цифрову оцінку кожного підлеглого йому працівника, причому останній підписує свою облікову картку і може вносити до неї власні зауваження. Таке ж право поширюється й на письмові примітки, які доповнюють цифрову оцінку, але воно застосовується тільки за особистим проханням чиновника.

До цих свідоцтв обов'язково повинні бути допущені паритетні адміністративні комісії (РАК) і керівник служби повинен обґрунтувати свою оцінку тільки професійним якостям службовця. РАК діють у даному випадку як одна з форм участі з боку державних службовців у процесі кар'єрного зростання. Головним завданням цієї комісії є усунення всездозволеності та необ'єктивного тиску з боку керівників на процеси службового зростання різних категорій держслужбовців.

Якщо службовець вважає оцінку його роботи з якихось причин заниженою, то він має можливість звернутися до адміністративного суду з позовом, що розглядається у двомісячний термін. Рішення керівника анулюється в разі порушень з його боку як за формою, так і за змістом (у разі, коли у документі зафіксовані відхилення від реалій, фактичні неточності, грубі помилки, безпідставні висновки, фальсифікації тощо). [87,с.230]

Однак слід зазначити, що дана система оцінювання, має певний застарілий вигляд і не відповідає вимогам державної служби, що сформувалися на початок третього тисячоліття.

Наведені у декреті 1959 р. критерії оцінювання діяльності службовців виявилися занадто загальними та неточними. До того ж існуюча система оцінок не передбачала попередньої бесіди особи, яка здійснює оцінювання, з оцінюваним державним службовцем. Дуже часто виставлення оцінок перетворювалася лише на обов'язкову адміністративну формальність. У більшості випадків це призводить до занадто недиференційованого оцінювання кадрів. Оцінка більше не відігравала тієї ролі, яка за нею закріплювалася з самого початку, тобто вона вже не виступала засобом, необхідним як для службового просування кожного службовця, так і для підвищення рівня його зарплати. [84,с.383]

З метою виправлення існуючого в системі оцінювання становища реформа держави передбачила її модернізацію. Необхідність такого рішучого кроку пояснюється тим, що осучаснена система оцінок та оцінювання повинна лягти в основу оновленого управління людським ресурсами в державній службі Франції.

Основними цілями існування цієї оновленої системи є наступні: оцінювання індивідуальної роботи кожного без винятку службовця незалежно від його посади та рангу; розвиток більш гнучкого управління кар'єрою службовців; посилення відповідальності службовців на всіх ієрархічних рівнях управління.

Очевидно, що становлення сучасної системи оцінювання в державній службі Франції вимагало гармонізації зв'язку між:

- процедурою індивідуального оцінювання та системою оцінок. Відразу зазначимо, що чітких правил у цій сфері не існує. Оціночна бесіда може передувати процедурі виставлення оцінок або бути незалежною від неї, або навіть замінити її;

- оцінюванням, оплатою праці та професійною кар'єрою. Прикладом того, як практично пов'язати всі ці поняття може слугувати досвід державного поштового відомства Франції. Це відомство зробило успішну спробу переходу від системи оцінок до індивідуального оцінювання з тим, щоб безпосередньо

пов'язати його зі службовим ростом персоналу. Така спроба була започаткована ще у 1992 р. в ході експерименту, який спочатку стосувався 500 службовців. Поступово до його проведення було залучено всіх службовців цього відомства, в якому індивідуальне оцінювання ґрунтується на щорічній оціночній бесіді. Така бесіда має реальний вплив на подальшу кар'єру кожного службовця. До того ж заробітна плата кожного службовця містить елемент персоналізації;

– індивідуальним оцінюванням та підсумком-звітом безпосереднього вищестоящого керівника (оцінювача) про компетентність службовця, який оцінюється (оцінюваного). [84,с.383]

Після проведених з профспілками державної служби консультацій було запроваджено нову процедуру індивідуального оцінювання службовців. Його метою є вироблення диференційованого судження (відповідно до попередньо визначених та затверджених критеріїв) стосовно потенціалу та якості роботи службовця. Нова процедура оцінювання включає нову систему оцінок та сучасний механізм індивідуального оцінювання.

Нова система оцінювання визначає ефективність способу, в який службовець виконує свої професійні функції. У деяких міністерствах і установах цифрова оцінка містить дві величини, які мають різну природу, а саме: оцінку-шкалу та оцінку-критерій. Перша оцінка відсилає до автоматичного оцінювання службовця з урахуванням стажу роботи у державній службі. Друга – це оцінювання різних професійних вмінь та навичок службовця.

Сучасний оновлений механізм індивідуального оцінювання у державній службі Франції передбачає проведення керівником підрозділу регулярних оціночних бесід із службовцем-підлеглим. Такі бесіди сприяють не лише поліпшенню якості діалогу між підлеглим та керівництвом. Вони дають змогу розвивати перспективне управління людськими ресурсами з урахуванням потенційних можливостей кожного службовця, його потреб у підвищенні кваліфікації та його побажань стосовно розвитку власної кар'єри. Оціночна бесіда є, по-перше, нагодою для оцінюваного службовця отримати можливість особисто оцінювати свою щоденну діяльність і, таким чином, вміти об'єктивно і чітко

визначати свої сильні та слабкі сторони. По-друге, оціночна бесіда є нагодою для керівника встановити діалог зі своїми підлеглими, дізнатися про проблеми, що виникають у процесі організації роботи в його підрозділі та своєчасно їх вирішувати. Нарешті, оціночна співбесіда є основоположною з тієї позиції, що державна служба Франції побудована на основі саме кар'єрної моделі, отже дає можливість реального пізнання службовця та визначення його перспектив кар'єрного росту.

Слід також зазначити, що порівняно із системою оцінювання підлеглих службовців, система оцінювання управлінців є складнішою. Про це свідчить і тривалість самої щорічної оцінювальної співбесіди – 3 год., тоді як оцінювальна зустріч з підлеглим службовцем триває максимум 1 год. За результатами щорічних співбесід оцінювані керівники розподіляються на такі три групи: G1 – 50% управлінців, які, вірогідно, не зацікавлені в активному кар'єрному просуванні, і підпадають під «колективне управління»; G2 – 35% оцінюваних, які мають потенціал для заняття посади керівного складу і підпадають під консультативне управління; G3 – 15% службовців, здатних обіймати високі управлінські посади, є об'єктом «персоналізованого керованого управління». [82, с. 197]

*Підвищення.* Якщо результати роботи службовця є позитивними, то він може отримати два види підвищення: підвищення класу та підвищення рангу. Підвищення класу проводиться в межах рангу для всіх функціонерів, причому оцінка служби керівником враховується не в першу чергу. Підвищення залежить одночасно від стажу роботи та професійних якостей. Високі оцінки можуть прискорити підвищення класу при мінімальному термінові перебування на посаді, але навіть низькі оцінки не можуть йому завадити, зокрема через те, що підвищення класу чиновника при максимальному термінові перебування на посаді є правом чиновника, а тому воно відбувається автоматично. Крім того, підвищення в класі для чиновників проходить безперервно й супроводжується підвищенням заробітної платні.

Підвищення рангу відрізняється від підвищення класу за умовами та наслідками. Підвищення рангу ніколи не може статися автоматично, воно залежить від влади керівника, відомства та проводиться за індивідуальним відбором. Щоб одержати підвищення, чиновник повинен відповідати декільком умовам.

Оцінка заслуг чиновника здійснюється одним із трьох можливих способів, встановлених Загальним статутом державної служби та уточнених особливими статутами кожного штату в межах існуючих (А, В, С, Д ) категорій держслужбовців. Класична система полягає у внесенні до особливого списку запропонованих на підвищення осіб. Цей список складає керівництво після вивчення службових характеристик та здібностей держслужбовців. Друга система передбачає складання іспиту перед включенням до списків на підвищення. Третя система базується виключно на конкурсному професійному відборі, після завершення якого складається список чиновників, що успішно подолали конкурс, у порядку їх заслуг (той, що має найбільші заслуги – очолює такий список). У всіх трьох випадках претендувати на включення в списки на підвищення або виставляти свою кандидатуру на випробування професійного відбору можуть тільки чиновники, що мають достатній стаж роботи, термін якого встановлено особливими статутами категорій держслужбовців А, В, С, Д. [96, с.81]

Компетентні органи можуть надавати більш високий ранг тільки чиновнику, який внесений до списків на підвищення або списків журі професійного конкурсу. Причому однією з головних умов надання більш високого рангу є обов'язкове збереження принципу черговості у списках. Ранг може бути підвищений тільки за умови, якщо існують вакантні посади, що збігаються з наданим рангом. У іншому випадку чиновники не можуть претендувати на підвищення рангу (це пояснюється тим, що кількість держслужбовців – носіїв кожного рангу обмежується фіксованим відсотком (квотою) від чисельності всього штату держслужбовців у відповідному корпусі). На практиці профспілкові організації намагаються поставити стаж роботи попереду службової характеристики. Для припинення такої практики була заснована система іспитів професійного відбору,

що унеможлиблює ризик автоматичного підвищення рангу порівняно гіршим держслужбовцям та дозволяє швидше підвищувати найдостойніших, оскільки за результатами професійних іспитів є можливість «перескочити» через ранг, тобто найдостойніший чиновник може одержати найвищий ранг у своєму штаті держслужбовців відповідного корпусу, не зупиняючись на певний час на кожному проміжному ранзі. [87, с.231]

Процедура підвищення у ранзі розроблена з урахуванням гарантії від вседозволеності керівного складу – від безпосереднього керівника держслужбовця й до усіх інших вищих керівників. Перша з них – це участь у процедурі підвищення адміністративної паритетної комісії, тим більше, що вона передати справу у Вищу раду центральної державної служби на вимогу держслужбовця або з його ініціативи (зокрема, у тому випадку, коли керівництво (адміністрація держустанови) два роки підряд відмовлялося внести запропоновану адміністративною паритетною комісією кандидатуру до списків на підвищення або, навпаки, з незрозумілих причин внесло до списків чиновника, який отримав негативний відгук адміністративної паритетної комісії). Паралельно із цим чиновник може опротестувати списки на підвищення в адміністративному суді. Якщо і адміністративний суд, і адміністративна паритетна комісія дійдуть висновку про неправомірність дії керівництва (адміністрації держустанови) то остання повинна скласти нові списки та переглянути вже зроблені підвищення, що ґрунтувалися на опротестованому списку.

Таким чином, незважаючи на ієрархічну розгалуженість та певну громіздкість, французька система службового просування відзначається внутрішньою чіткістю та глибокою мотивацією.

### **3.2. Реформування системи державної служби України до стандартів ЄС**

Однією з найбільш значущих складових державної кадрової політики є кадрова політика у сфері державного управління, оскільки саме практична діяльність державних службовців та посадових осіб органів місцевого

самоврядування визначає успішне здійснення завдань держави на сучасному етапі.

За умов оздоровлення владних структур виникає нагальна потреба у кадрах державного управління, насамперед керівних, які відповідають нинішньому етапу розвитку України, здатних забезпечити досягнення принципово нової якості життя громадян, дотримання прав і свобод людини, реалізації її законних інтересів; запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських стандартів життєдіяльності громадянина, суспільства і держави; створення умов щодо реалізації управлінськими кадрами свого професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків і забезпечення ефективного функціонування органів державної влади.

Реалізація пріоритетних напрямів кадрової політики у сфері державного управління сприятиме підвищенню його ефективності як інструменту побудови демократичної, заможної Української держави.

Головні вимоги до державної служби в європейських країнах відображені в більшості випадків в основних законах, а також у спеціально прийнятих правових актах. Незважаючи на розходження в назвах цих документів, суть їх та сама. У них викладаються цілі та завдання державної служби, порядок її проходження, права й обов'язки державних службовців, гарантії їхньої правової та соціальної захищеності. Правові документи дають уявлення про державну службу як найважливіший соціальний і державно-правовий інститут, покликаний забезпечувати функціонування державного апарату, служити інструментом реалізації державної політики, виражати інтереси всього суспільства. [75,с.38]

Особливостями (характерними рисами) інституту державної служби країн ЄС В. Олуйко визначає: політичний нейтралітет; територіальна децентралізація; підконтрольність адміністративних органів парламентам;- врахування громадської думки; незалежність суддів. [77,с.44]

На думку Х.Боссарта та К.Деммке до цих характеристик слід додати:  
- посилення участі громадян у суспільному житті,  
- обов'язковість законодавства про державну службу. [25, с.36]

Організація SIGMA додає ще таку характерну рису, як відпрацьований механізм відповідальності. [103]

На нашу думку існує ще одна особливість, що притаманна інституту державної служби країн-членів та інституцій ЄС. Це значення, яке надається офіційній атестації службовців та постійний пошук кращої системи оцінювання працівників

В Україні процес формування нормативно-правової бази щодо функціонування державної служби розпочався в 1993 році із прийняттям Закону «Про державну службу» [3] і триває до сьогодні.

Основою всієї правової бази щодо організації державної служби в Україні є Конституція України [1], прийнята 28 червня 1996 року, яка гарантує громадянам рівне право доступу до державної служби. Це право закріплено у статті 38. У цій статті реалізовані вимоги статті 21 Загальної декларації прав людини, яка проголошує право кожного приймати участь в управлінні своєю державою, як безпосередньо, так і через вільно обраних представників, а також право на рівний доступ кожного до державної служби у своїй країні.

Загальні засади діяльності державної служби, крім Конституції України визначає Закон України «Про державну службу» прийнятий 10 грудня 2015 року, який регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу. Закон також визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.

В процесі формування в Україні нормативно-правової бази щодо проходження та функціонування державної служби, було прийнято ряд документів, що регулюють процеси оцінювання виконання державними службовцями своїх обов'язків.

Питання адаптації законодавчого забезпечення діяльності державної служби до міжнародних стандартів і зокрема до відповідних механізмів країн Європейського Союзу є об'єктом підвищеної уваги науковців, політиків та

законотворців. Вирішення цієї проблеми, зокрема через запровадження нових правових механізмів, передбачає з'ясування суті розбіжностей у правовому регулюванні та статусі інституту державної служби в Україні та зарубіжних країнах. [77,с.43]

При проведенні аналізу заходів, що були вжиті щодо адаптації державної служби України до вимог ЄС, важливим, на наш погляд, є звернення до «Показників у сфері контролю і управління для членства у Європейському Союзі», розроблених організацією SIGMA. [103]

Програма SIGMA – це спільна ініціатива Організації економічного співробітництва і розвитку і Європейського Союзу; в основному, її фінансування здійснюється Програмою PHARE Європейського Союзу. Погляди авторів даної роботи не обов'язково представляють офіційні погляди Європейської Комісії, країн-членів ЄС і країн-бенефіціантів Програми PHARE.

Показники були розроблені Секретаріатом програми SIGMA на запит Європейської Комісії в тісній співпраці з різними Директоратами Європейської Комісії і Європейським судом аудиторів. В рамках Програми SIGMA здійснюється періодичний перегляд показників у відповідності до прийняття нових законодавчих актів і змін у ЄС.

Показники стосуються шести ключових сферах державного управління: державна служба; зовнішній аудит; фінансовий контроль; системи управління державними витратами; процес розробки, прийняття і впровадження рішень; системи управління державними закупівлями. Для кожної з даних сфер у показнику відображені стандарти доброї практики у країнах-членах ЄС.

Показники розглядають як формальні (законодавча і нормативно-правова база, інституційна база), так і динамічні аспекти такої бази (практичне впровадження, потенціал для подальшого покращення). Вони включають і існуючі Постанови і Директиви ЄС, як, наприклад, у сфері фінансового контролю і державних закупівель. Дані показники є робочим інструментом, який був розроблений програмою SIGMA в якості основи для проведення оцінки систем центрального управління і контролю. Дані показники і робота по ним є

підтримкою діяльності Європейської Комісії по розширенню Європейського Союзу.

Показники в сфері державної служби виділяють ряд найбільш значимих проблем та питань, що дають можливість максимально повно охарактеризувати зазначені аспекти:

1. Правовий статус державних службовців, а саме: чи існує відповідна правова база, що визначає статус державних службовців, відповідальних за надання порад та впровадження урядової політики, виконання адміністративних дій та забезпечення надання послуг?

2. Правомочність, відповідальність та підзвітність державних службовців:

- чи мають всі дії, які виконуються державними службовцями, чітку основу у законі або у відповідному акті;

- чи несуть державні службовці відповідальність перед своїм керівництвом за загальним правом;

- чи існують ефективні механізми підзвітності?

3. Неупередженість та чесність державних службовців:

- чи виконуються адміністративні дії незалежно від особистих інтересів державних службовців та без дбання про інші нелегітимні інтереси;

- чи вживаються у випадках корупції та інших видах зловживання владою ефективні дисциплінарні та карні заходи;

- чи визначена структура зарплатні в законодавчому порядку; чи є рівень зарплатні відкритим;

- чи діють державні службовці незалежно від партійного та організованого політичного впливу;

4. Ефективність в управлінні державними службовцями та кадровий контроль, які характеризуються наступними питаннями:

- чи встановлені міжвідомча система та системи управління персоналом;

- чи забезпечують управлінські практики мотивацію для ефективної роботи державних службовців;

- чи контролюються та публікуються дані про розмір штату та фонд заробітної платні?

5. Професійність та стабільність державних службовців, а саме:

- чи забезпечує правова база та управлінська практика відкритий та конкурсний відбір державних службовців на основі заслуг та за прозорими критеріями;

- чи забезпечують умови служби та кар'єрні можливості те, що приймаються на державну службу, наймаються, навчаються та залишаються державні службовці з відповідними знаннями та вміннями?

6. Розвиток ресурсів державної служби в сфері європейської інтеграції показує відповідь на запитання:

- чи були виділені відповідні кадрові ресурси відділам, які займаються координацією та управлінням справами ЄС;

- чи існують системи стимулювання або інші механізми (наприклад, системи ротації, командировання), які гарантують, що функції європейської інтеграції виконуються достатньо кваліфікованими державними службовцями і що досягається високий рівень стабільності персоналу;

- чи були створені спеціальні навчальні програми для підготовки всієї системи державної служби до імплікацій членства в ЄС?

Оцінка на основі показників є інструментом оцінювання, що був розроблений програмою ОЕСР/SIGMA для Європейської комісії та застосовується щорічно у всіх країнах-кандидатах на вступ до Європейського Союзу та, на добровільній основі, у ряді країн Західно-балканського регіону; вона є найкращим існуючим інструментом для вимірювання прогресу по досягненню Європейських стандартів.

Перше пілотне оцінювання державної служби в Україні було проведено у 2003 р. за показниками з огляду на використання його як інструменту для проведення регулярної оцінки прогресу у розвитку державної служби.

Організацією SIGMA був підготовлений і проведений відповідний аналіз та 27 червня 2003 року представлений «Звіт про проведення оцінки системи

державної служби в Україні» (далі – Звіт), який передбачив огляд державної служби в Україні за системою оцінки за показниками, що були перелічені.

Процес оцінки проходив за тією ж моделлю, що використовувалася під час проведення першої оцінки у країнах-кандидатах на вступ до ЄС у 1999 році. Експертами Світового банку та Міністерства у справах міжнародного розвитку Великобританії були проведені зустрічі з ключовими посадовими особами в сфері управління системою державної служби та розробки політики. Після вивчення стану державної служби та незалежним експертом SIGMA була заповнена стандартна анкета, яка була узгоджена з Головним управлінням державної служби України та Світовим банком. Проект звіту про проведення оцінки був обговорений із Урядом, таким чином кінцевий звіт враховує всі надані коментарі.

Звіт показав наступне.

*1. Правовий статус державних службовців*

Був зроблений висновок, що показник частково виконаний і може бути виконаний у короткостроковій або середньостроковій перспективі, за умови якщо Закон «Про державну службу» з комплексними поправками пройде через процес урядового та парламентського обговорення, Адміністративно-процедурний кодекс буде прийнятий та підтримуватиметься ефективний зв'язок між умовами проходження державної служби у загальній системі державної служби та у галузевому законодавстві.

*2. Правомочність, відповідальність та підзвітність державних службовців.*

На основі наявної інформації був зроблений висновок, що показник у цьому напрямі частково виконаний і, з огляду на існуючу програму реформ, показник може бути виконаний у середньостроковій перспективі за умови прийняття необхідних законодавчих актів та виділення адекватних ресурсів для впровадження цього законодавства. Існує дисциплінарна система, і сфери кримінальної відповідальності державних службовців чітко визначені в Кримінальному кодексі та відповідають Європейській практиці. Однак зазначено, що дисциплінарну систему потрібно більше формалізувати та краще забезпечити ресурсами. Право керівництва окремих державних органів на прийняття рішень

на власний розсуд повинно бути обмежене. Також існують або розробляються інші елементи системи підзвітності, зокрема політичної підзвітності, наприклад, інститут Омбудсмена. Однак, їх ефективність залежить від того, які заходи Парламент здійснює після отримання звітів, а це часто не має місця.

### *3. Неупередженість та чесність державних службовців.*

В Звіті зазначено, що показник у цій сфері не виконаний і може бути виконаний у середньостроковій перспективі лише за умови відчутного просування розпочатих реформ та значного зменшення змін на найвищих посадах. Система заробітної платні та система призначення службовців вищої ланки в даний час не надають достатніх гарантій незалежності та незаангажованості державних службовців і, як наслідок, створення вищої ланки кар'єрної державної служби. В той час як за останні роки були здійснені зміни у обох сферах, пріоритет потрібно надавати розвитку прозорості, справедливої та конкурентної структури заробітної платні, а також потрібно якнайшвидше поновити процес розвитку незаангажованої вищої ланки державної служби. Також був досягнутий прогрес у розвитку етичної інфраструктури державного управління та її підсилення з метою зменшення ризику особистої упередженості у прийнятті адміністративних рішень. Для подальшого приведення практики в Україні у відповідність з Європейськими стандартами потрібно завершити роботу над Адміністративно-процедурним кодексом та значно зміцнити систему перевірок та контролю.

### *4. Ефективність в управлінні державними службовцями та кадровий контроль.*

Цей показник заслуговує на більшу увагу, оскільки стосується аналізу системи оцінювання державних службовців.

В Звіті зазначено, що в системі державної служби поступово впроваджуються кращі управлінські практики з метою управління виконанням службових обов'язків та завдань. Хоча у самому Законі «Про державну службу» немає чітких положень про проведення атестації і оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань та визначена досить

консервативна система просування по службі, що забезпечує лише обмежений ряд стимулів для кращого виконання завдань і обов'язків, прийняті в подальшому підзаконні акти набагато краще вирішили це питання.

Система атестації державних службовців використовується вже протягом певного періоду часу; була введена і випробовується система проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань. Потрібен певний час аж доки система щорічної оцінки закріпиться у державній службі, оскільки і кадровим службами, і функціональним підрозділам міністерств потрібно здобути необхідні навички для послідовного застосування цієї системи; але це, напевне, є короткостроковою проблемою, яку можливо вирішити шляхом проведення навчання для керівників функціональних підрозділів та кадрових служб міністерств, інших центральних органів державної влади та територіальних органів державного управління.

Наступним кроком у розвитку системи управління виконанням завдань, на думку експертів SIGMA повинно бути встановлення зв'язку між системами щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань та атестації державних службовців до системи оплати праці, а це складно зробити за існуючої системи оплати праці. Однак, якщо цей зв'язок не буде встановлений, введення системи оцінки виконання завдань та обов'язків буде мати лише побічні результати. Оскільки загальна заробітна платня (в тому числі всі надбавки та премії) є реальним розміром оплати праці державних службовців і оскільки існують реальні відмінності у заробітній платні у різних міністерствах, ця система фактично може створювати демотивацію, а не надавати стимули до гарного виконання службових обов'язків.

Отже, висновок щодо 4 пункту був таким, що показник у цій сфері частково виконаний. Основні елементи системи управління державною службою наявні, система швидко розвивається. Згідно існуючого стану речей їх можливо привести у відповідність до стандартів, які висувають до країн-членів ЄС за умови чіткого визначення процедур призначення державних службовців вищої ланки та покращення системи стимулів.

Система управління виконанням службових обов'язків розвивається, але вона продовжуватиме мати обмежений вплив якщо й далі буде неконкурентною та не буде ефективного зв'язку з реформою оплати праці та інституційного ресурсу по управлінню. У середньостроковій перспективі потрібно вжити заходів для створення системи робочих рад на виконання відповідної директиви Європейської комісії.

#### *5. Професійність та стабільність державних службовців*

Показник у цій сфері частково виконаний і не може бути виконаний у середньостроковій перспективі, якщо не будуть здійснені значні зміни у системі оплати праці та управління кар'єрним ростом. Система оплати праці занадто складна, а посадовий оклад складає лише малу частину загальної зарплатні, система не застосовується послідовно у різних міністерствах; система оплати праці не є конкурентною, особливо в умовах ринку праці в Києві. Система управління кар'єрним ростом має перекис у сторону більш старших службовців, результатом чого є висока плинність кадрів серед молодих службовців та відсутність міцної когорти службовців у віковій групі 30-45 років. Ситуація є кращою у питанні прийому на державну службу – тут відмічається постійний прогрес у впровадженні процедури відкритого конкурсу на заміщення все більшого кола посад

#### *6. Розвиток ресурсів державної служби в сфері європейської інтеграції.*

Аналіз показав, що показник у цій сфері не виконаний і не буде виконаний у середньостроковій перспективі, якщо не буде здійснено значних вкладень у розвиток ресурсу управління процесом європейської інтеграції.

5 березня 2004 року Указом Президента України №278/2004 схвалено Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Концепція визначила державну службу як ключовий елемент «системи державного управління, від ефективного функціонування якої залежить додержання конституційних прав громадян, послідовний і сталий розвиток країни» [6].

Концепцією було передбачено вирішення проблем державної служби в Україні шляхом адаптації цього інституту до стандартів ЄС. «Зокрема це стосується:

- суміщення політичних і адміністративних повноважень у межах однієї посади;
- підвищення ефективності системи управління державною службою;
- проходження державної служби в державних органах, діяльність яких регламентується спеціальним законодавством;
- функції державних службовців щодо їх участі у розробленні та забезпеченні державної політики;
- впровадження єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців;
- удосконалення системи оплати праці державних службовців;
- питання щодо порядку надання державних послуг та нормативного врегулювання вимог професійної етики державних службовців;
- системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротатії державних службовців та їх професійного навчання». [6]

Концепцією визначені також пріоритетні напрями адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС, а саме:

- вдосконалення правових засад функціонування державної служби;
- реформування системи оплати праці державних службовців;
- встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою;
- професіоналізація державної служби.

По кожному з вищезазначених напрямків необхідно.

Вдосконалення правових засад функціонування державної служби. Важливим напрямком реформування державної служби повинно стати більш чітке законодавче визначення основ державної служби, її місця в системі державного управління, а також кола осіб, які належать до державних службовців, тощо.

Реформування системи оплати праці державних службовців. Йдеться про необхідність забезпечення конкурентоспроможності заробітної плати державного службовця на ринку праці та забезпечення його зацікавленості у просуванні по службі.

Встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців передбачає, перш-за-все, нормативне визначення поняття «державні послуги», а також обсягу та порядку надання послуг, критеріїв їх якості. З огляду на це важливим є вдосконалення нормативного врегулювання вимог професійної етики державних службовців.

Вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою

Потрібно нарощувати наявний потенціал системи управління проходженням державної служби, особливо з огляду на те, що з часом зростає потреба в розробленні законодавчих та нормативних актів. Новий акцент на впровадженні законодавства та підтримці подальшого розвитку системи управління кадрами допоможе покращити роботу кадрових служб в міністерствах та зробити систему управління більш довершеною.

Було б надзвичайно корисним здійснення регулярного моніторингу та огляду рівня вакантних місць для створення більшої прозорості у системі фонду заробітної платні.

Професіоналізація державної служби.

Потрібно розробити кращу систему оплати праці та просування по службі в системі державного управління, аби створити міцну когорту професіоналів у віковій групі від 30 до 45 років. З іншого боку, все більше застосування системи відкритого конкурсу стане значним досягненням у розвитку державної служби.

Для покращення прозорості та послідовності було б корисно переглянути весь пакет пільг, які сьогодні існують (перш-за-все це стосується 1-2 категорії посад) і або припинити їх дію, або забезпечити застосування їх у всій системі державної служби. Загальною тенденцією у країнах Європейського союзу є

створення більш прозорих і логічних систем оплати праці, в яких посадовий оклад є основним компонентом оплати праці (80-90%). Для України було б важливо розпочати процес, в ході якого поступово була б створена така система оплати праці, які була б ґрунтувалася на подібних принципах.

### **Висновки до третього розділу**

В Україні передбачено конкретні кроки щодо реформування системи управління для поліпшення якості кадрового складу державної служби. Проте на сьогодні вони поки що залишаються тільки передбаченнями, оскільки не працює як слід конкурентна система відбору державних службовців, нема прозорості і гласності при призначенні на посади та здійсненні службової кар'єри. Хоча на конкурсній основі нині заповнюється 75 % посад державних службовців, більшість конкурсів проводиться формально. Невипадково лише 5,4% прийнятих на державну службу проходять стажування, 19 % призначаються із випробувальним терміном. Внаслідок цього значна частина новопризначених державних службовців неспроможна якісно виконувати обов'язки і, в підсумку, звільняється з посад уже в перші роки роботи. Стаж державної служби до трьох років мають сьогодні 23,7 % державних службовців.

Відповідно, пріоритетами реформування державної служби України повинні стати:

- формування національної кадрової стратегії, її ідеологічне та програмне забезпечення;
- розбудова національної системи управління кадрами в державній службі, яка відповідає пріоритетним напрямкам розвитку суспільства та європейським стандартам;
- оновлення, оздоровлення управлінської еліти, її спрямування на забезпечення пріоритетів розбудови Української держави;

- створення інститутів та механізмів соціального партнерства суб'єктів державної кадрової політики;
- інтеграція системи оцінювання у загальну систему управління кадрами та встановлення постійного тісного взаємозв'язку та взаємозалежності між оцінюванням, мотивацією та службовою кар'єрою.

## ВИСНОВКИ

1. Проаналізовано досвід функціонування державної служби в інституціях країн ЄС, що дало змогу констатувати: державна служба посідає важливе місце в системі публічного управління та перебуває у стані постійної модернізації, знаходячись під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів застосування передових цифрових та HR-технологій. Україні варто скористатися цим досвідом, щоб швидше перейти до європейських стандартів публічного управління. На етапі реформування публічної служби України доцільним здається звернення до різних форм оцінювання діяльності державних службовців, як то оцінювання керівника підлеглим, рівного – рівним, споживачем (одержувачем державних послуг) – державного службовця.

2. Охарактеризовано системи оцінювання виконання публічними службовцями своїх посадових обов'язків (на прикладі Французької Республіки) які визнано важливим механізмом системи інституціональної організації європейської державної служби для розв'язання стратегічних проблем. Позитивні аспекти оцінювання сприяють усвідомленню всіма суб'єктами процесу оцінювання тієї істини, що лише оцінювання є особливою нагодою для того, щоб:

- започаткувати відкритий діалог між представниками різних ієрархічних рівнів відповідальності, а саме: підлеглим-оцінюваним та його безпосереднім керівником-оцінювачем для визначення сильних та слабих сторін оцінюваного;

- провести спільний аналіз умов праці оцінюваного, а також розподілу відповідальності між працівниками підрозділу, виявлення прогалин і недоліків в структурі організації (відділу, управління, департаменту) та в разі потреби прийняти конкретні рішення для їх поліпшення;

- матеріально заохотити оцінюваного за досягнуту ним результативність (підвищення зарплати, премія);

- проаналізувати навички оцінюваного, продумати його місце в підрозділі та організації в цілому і намітити цілі індивідуального й/чи організаційного розвитку на наступний рік;

- передбачити наступні етапи професійного вдосконалення оцінюваного службовця: скласти індивідуальний план проходження додаткового професійного навчання;

- спонукати оцінювача-керівника проаналізувати вже використовуваним методи роботи в команді та запровадити нові для підвищення ефективності роботи організації.

3. Визначено типології оцінювання в системі проходження державної служби, на основі чого встановлено, що всі застосовувані методики пов'язані з чітко визначеними організаційними цілями, оскільки вони мають забезпечити:

- відповідність поведінки членів колективу визначеній моделі поведінки в організації;

- підвищення продуктивності кожного члена організації, а отже, продуктивності організації в цілому;

- збільшення в якісному та кількісному вимірах індивідуального внеску кожного в досягнення цілей організації;

- оптимізацію використання потенціалу людських ресурсів організації для досягнення її місій;

- активізацію використання організацією у межах стратегічного управління людських ресурсів.

4. □Розкрито значущість механізмів оцінювання діяльності державних службовців, а також особливостей їх застосування на різних етапах проходження державної служби, завдяки чому доведено, що в Україні вжито певних важливих кроків щодо запровадження процедури оцінювання, інтегрування її у загальну систему управління кадрами на державній службі. Проте система оцінювання державних службовців України поки що не відповідає стандартам, що існують в Європейському Союзі та своєму призначенню, проводиться в більшості випадків формально.

5. Надано практичні пропозиції щодо удосконалення інституту державної служби в Україні, для чого розробити внутрішньо чітку та глибоко вмотивовану, науково обґрунтовану й адаптовану до національної структури держслужби

систему, яка б використовувала кращий досвід – методи, техніки та форми, що існують в Європейському співтоваристві. Головна мета створення принципово нової системи державної служби полягає:

- по-перше, у тому, щоб підняти статус українських державних службовців та мотивувати їх до активного, свідомого підвищення професійного рівня;

- по-друге, одночасно із зазначеним вище, унеможливити свавільний підхід (фаворитизм) керівного складу органів державної влади й місцевого самоврядування – від безпосереднього керівника держслужбовця й до міського голови, голови районних та облдержадміністрації, Прем'єр-міністра, Президента України до процесу набору, оцінювання, присвоєння рангів державним службовцям та призначення на посади держслужби усіх категорій.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №30.
2. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. №356/95-ВР // Відомості Верховної Ради. - 1995. – № 34. – С.267.
3. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1993. - №52. - С.490.
4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № ... // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - №20. – С.190.
5. Указ Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 09 листопада 2000 р. №1212/2000 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
6. Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 р. №287/2004 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
7. Указ Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. №398 // Вісник державної служби України. – 1995. – № 2. – С.30.
8. Указ Президента України «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні « від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
9. Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу» від 5 січня 2005 р. // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua) (22)
10. Розпорядження Президента України «Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад» від 9 січня 1999 р. № 4/99 – рп // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)

11. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. №746 // Офіційний вісник України. - 2004// Офіційний вісник України. – 2004. - №23. – С.43. (А3)

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» від 1 грудня 1994 р. № 804 // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. № 398 // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій» від 19 лютого 1996 р. № 224. // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок прийому до вищих закладів освіти на навчання за освітньо - професійними програмами підготовки магістрів державного управління» від 16 травня 1996 р. № 533 // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про ранги державних службовців» від 19 червня 1996 р. № 658 // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій» від 8 лютого 1997 р. № 167 // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

18. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15 лютого 2002 р. № 169 // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки» від 8 червня 2004 р. №746 // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)

20. Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» від 23 листопада 2000 р. № 58 // Урядовий кур'єр: орієнтир . – 2000. – С. 14–15.

21. Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань» від 31 жовтня 2003 року №122 // [www.guds.gov.ua](http://www.guds.gov.ua)

22. Агапонов А. «Путеводная звезда» успеха// Муніципальна власть. - 2001. - №2. – С.63-67.

23. Беме М., Фукс А., Раппенглюк Ш., Штох С. Європа майбутнього. Європейський Союз перед майбутнім розширенням: Матеріали дослідницької групи «Молодь і Європа», т.13 – Мюнхен/ Хвальбах, 2005. – 296 с.

24. Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні. Навчально - методичний посібник. – Одеса: Юрид. Л-ра, 2000. -26 с.

25. Д. Боссарт, К.Деммке Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ.). – К.: Міленіум, 2004 – 128 с.

26. Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. – Изд.2-е, перераб. и доп. – М.:Логос, 2000. – 200 с.

27. Валевський О. Європейський досвід взаємодії вищих та центральних органів державної влади: уроки для України //Вісник НАДУ. – 2005. - № 2. - С. 86-93.

28. Волес В. Творення політики в ЄС. Посібник. – К.: «Основи», 2004 . - 871 с.

29. Воронько О.А. Деякі актуальні питання атестації державних службовців // Вісник УАДУ. – 1998. – № 3. – С. 48–58.

30. Гонціаж Я. Гнидюк Н. Розвиток державної служби в Польщі. елементи стратегії реформування державної служби та проблеми, пов'язані з її впровадженням // Вісник УАДУ. - 2000. - №3 – С. 36-44.

31. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. -2-е изд. М.: Дело, 2000. – 440с.
32. Граждан В. Может ли государственная служба быть деполитизированой? // Власть. - 2000. - № 9. – С.45-50.
33. Гринівецька Н. Нові підходи до типології державних службовців в Україні.// Вісник УАДУ – 1999. – № 3.– С. 67.
34. Гринівецька Н. Формування теоретичної моделі управлінських кадрів державної служби України. // Вісник УАДУ. – 1998. – № 4. – С. 53.
35. Грицяк І. Деякі особливості європейського управління// Збірник наукових праць НАДУ. - 2005. - №1. - С.25-34.
36. Грицяк І. Європеїзація державного управління // Вісник НАДУ. - 2004. - № 4. - С.38-46.
37. Грицяк І. Основні принципи права ЄС та їх застосування в державному управлінні // Вісник НАДУ. - 2004. - №3. - С. 43-50.
38. Грицяк А.І. Право та інституції Європейського Союзу: Навчальний посібник. – К.: «К.І.С.», 2004. – 260 с.
39. Гришковец А. Законодательное регулирование государственной службы в странах Балтии // Журнал российского права. – 2000. - №4. – С. 107-116.
40. Гуцель В. Принцип субсидіарності та його роль у реалізації функцій держави (на прикладі країн ЄС) // Вісник Академії правових наук України. - 2005. - №3(42). - С. 234.
41. Дейвіс Н. Європа: Історія. – К.: Основи, 2000. – 1 464 с.
42. Дмитренко Г. Адаптація інституційних умов до вимог ЄС // Збірник наукових праць НАДУ. - 2004. - №1- С. 42-48.
43. Дубенко С.Д. Ефективна кадрова політика – ключове завдання посилення дієздатності держави. // Збірник наукових праць УАДУ . – К. – 2000. – Вип. 2. – ч. 3. – С. 50.
44. Євроінтеграція України: перші кроки нової влади. //Національна безпека і оборона. – 2005. - №1. – С.2-5.

45. Європейський Союз: Консолідовані договори. К.: «Port-Royal», 1999. – 206 с.
46. Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права: Навчальний посібник. – К.: «Заповіт», Б.р. – 368 с.
47. Егоров В. Проблемы подготовки кадров для государственной службы // Проблемы теории и практики управления. – 2002. - №3. – С. 34-39.
48. Єсипчук Н. Політична система України в контексті досвіду демократичного будівництва в країнах Центральної і Східної Європи та Балтії// Збірник наукових праць НАДУ. - 2004. - №1 - С.382-390.
49. Т.Л.Желюк. Державна служба: Навчальний посібник. – К.: Професіонал, 2005. - 569с.
50. Інституційні реформи в ЄС // Аналітичний щоквартальник.
51. Калина М. Євроінтеграційна політика України в контексті необхідності досягнення копенгагенських критеріїв ЄС// Вісник НАДУ. - 2005. - №1 - С.346-352.
52. Калина М. Особливості євроінтеграційної політики України // Вісник НАДУ. - 2004. - №2 - С. 125-133.
53. Кальниш Ю., Мечинський Б. Європейський досвід професійної підготовки муніципальних службовців (на прикладі Франції та Німеччини)// Збірник наукових праць НАДУ. - 2004. - №2. - С.214-225.
54. Кондратюк А. Політичні тенденції модернізації державного управління країн Співдружності // Вісник УАДУ. - 2002. – №3. – С. 290-297.
55. Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М.: Посольство Франции в Москве, 1994. – 105 с.
56. Кравченко С. Досвід реформування системи виконавчої влади у країнах Центральної і Східної Європи та Російської Федерації // Вісник НАДУ. – 2005. - №2. - С.46-54.
57. Лавренчук А. Стратегії інтеграції національних держав до ЄС: методологія проблеми // Вісник НАДУ. - 2003. - №3. -С. 59-65.

58. Лавріненко В. Розвиток кадрового потенціалу органів державної влади – основа ефективного управління України //Збірник наукових праць НАДУ. - 2004. - №2. - С.132.
59. Леліков Г.І. Стратегія реформування державної служби // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 44.
60. Луговий В. Професійна підготовка державних управлінських кадрів у контексті сучасних тенденцій // Вісник НАДУ, 3/2004. - С. 11-21.
61. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика. Навч. посібник. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
62. Малиновський В. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави // Вісник УАДУ. - 2000. – №4. – С.280-288.
63. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н.Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я.Гонцяж, І.Родюк – К.: Міленіум, 2003. – 384 с.
64. Міненко М. Підвищення кваліфікації управлінських кадрів у розвинених європейських країнах: досвід для України // Вісник НАДУ. - 2004. - №4. - С.464-470.
65. Миколайчук В. До проблеми вивчення європейського досвіду набору на державну службу // Командор: Вісник державного службовця України. - 2005. - №1. – С.22-26.
66. Мотренко Т. Вопросы реформирования государственной службы // Теория и практика управления. - 2005. - №7. – С.2-4.
67. Мельников О. Оцінка існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців // Вісник УАДУ, 2/2002. - С. 416-422.
68. Нижник Н., Пашко Л. Домінуючі тенденції у сфері оцінювання людських ресурсів у державних службах країн ЄС // Вісник УАДУ. - 2003. – №2. – С. 439-443.
69. Нижник Н. Реформування державної служби в Словацькій Республіці // Вісник державної служби України. – 2002. - №3. – С.64-69.

70. Нинюк І. Організаційно-правові особливості формування професіоналізму державних службовців: досвід Республіки Польща // Вісник державної служби України, №2, 2005. - С.19.

71. Нинюк І. Як стати професійним урядовцем (державним службовцем) (досвід Республіки Польща)// Збірник наукових праць НАДУ, 1/2004. - С.93-103.

72. Оболенський О. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду. Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: Матеріали науково-практичного семінару. 11-12 березня 2002 р. / за заг.ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ. - 2002. – 352 с. – С.9-32.

73. Озірська С., Полянський Ю. Системи державної служби європейських країн: Великої Британії, Російської Федерації, України, Французької Республіки (аналітичне дослідження). – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 168 с.

74. Озірська С. Проблеми підготовки державних службовців з європейських питань: деякі уроки з досвіду країн Європейського Союзу // Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України. К.: Вид-во НАДУ, 2018. – вип.2. – Ч.ІУ. – 516 с. – С.418-424.

75. Олуйко В. Саєнко В. Зарубіжний досвід організації державної служби // Вісник державної служби України. - 2004 . - №3. – С. 34-39.

76. Олуйко В. Проблеми адаптації законодавчого забезпечення діяльності державних службовців до стандартів Європейського Союзу // Вісник державної служби України. - №1. - 2005. - С.43.

77. Опанасюк Г. Підвищення кваліфікації державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи // Вісник УАДУ. – 2001. - №2. - Ч.ІІ. – С. 153-159.

78. Опанасюк Г. Порівняльний аналіз навчальних закладів з підготовки державних службовців у Центральній та Східній Європі // Вісник УАДУ. - 2000. - №4. - С. 182-189.

79. Опанасюк Г. Розробка програм підготовки державних службовців у Чеській та Словацькій республіках // Вісник УАДУ. - 2001. - №3. - С. 183-190.

80. Осадчук В. Формування управлінської еліти у Французькій республіці та проблеми адміністративного реформування в Україні // Вісник УАДУ. - 2002. - №1. - С. 230-236.

81. Паламарчук, Козік А., Попов С. Наукове супроводження розвитку державної служби: прогнозування кадрового забезпечення фактори впливу // Вісник державної служби України. - 2005. - №3. - С.16-23.

82. Парламентський вимір європейської інтеграції. Збірка матеріалів. – К.:»Нора-принт», 2005. – 104 с.: іл.

83. Пашко Л. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: Монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 235 с.

84. Пашко Л. Модернізація Національної школи управління Франції як неминучий процес осучаснення державних інституцій // Вісник НАДУ. - 2004. - №3. - С.62-67.

85. Пашко Л. Оцінювання службовців у державній службі Франції // Вісник УАДУ. - 2001. – №4. - С 380-385.

86. Пашко Л. Розширення ЄС або адаптація політики Європейського Співтовариства до реального розвитку країн-кандидатів // Вісник УАДУ. - 2002. - №4. -С.333-339.

87. Полтавський В. Система службового просування державних службовців у Франції (80-90-ті роки ХХ ст.)// Вісник НАДУ. - 2018. - №1. - С. 226-232.

88. Полянський Ю. Хто і як оцінює роботу державного службовця / Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України. – 2018. - В.1.- 416 с.

89. Прохоров А. Євроінтеграція - стратегічний курс України // Вісник НАДУ. - 2003. - №3. - С.106-112.

90. Прохоров А. Європейський вибір та національні інтереси України // Вісник НАДУ. - 2004. - №3. - С.73-80.

91. Слюсаренко О. Про професійний добір і фахове навчання в системах кар'єрного розвитку державної служби країн Північної Америки та Європи // Вісник НАДУ. - 2004. -№2. - С. 202-211.

92. Тоді Ф. Нарис історії Європейського Союзу. - К.: К.І.С., 2001. – 142 с.
93. Чмига В. Конкурсно політика як складова частина ефективності державної служби (з досвіду організації та проведення конкурсів на заміщення посад у державній службі Франції)// Вісник УАД. - 2000. - №1. - С.279-288.
94. Чмига В. Національна школа адміністрування в Парижі як основний заклад підготовки керівних кадрів державної служби у Франції // Вісник УАДУ. - 2000. - № 2. - С. 317-326.
95. La fonction publique et les fonctionnaires en France (2-eme edition) – Государственная служба и государственные служащие во Франции (второе издание)). Российско-Французская серия «Информационные и учебные материалы». – М., 2014. - № 23.
96. Агенції та установи ЄС: [Http://europa.eu.int/agencies/carte1\\_en.htm](http://europa.eu.int/agencies/carte1_en.htm)
97. Євробюлетень: [Http://www.delukr.cec.eu/int](http://www.delukr.cec.eu/int)
98. Європейська Комісія: [Http:// europa.eu.int](http://europa.eu.int)
99. ENA, Ecole nationale d'administration: [Http://www.ena.fr/index.php?page=presentation](http://www.ena.fr/index.php?page=presentation)
100. CEDEFOP – European Centre for the Development of Vocational Training: [Http://www.cedefop.eu.int](http://www.cedefop.eu.int)
101. General Report on the activities of the European Union : [Http://agency.osha.eu.int/](http://agency.osha.eu.int/)
102. SIGMA: [Http://www.sigmaweb.org/PDT/SIGMABASELINESE\\_2019.PDF](http://www.sigmaweb.org/PDT/SIGMABASELINESE_2019.PDF)
103. Staff Regulations of Officials of the European Communities. Conditions of employment of other servants of the European Communities: [Http://intracomm.cec.euadmin.net/guide/systeme/systat/index\\_en.him](http://intracomm.cec.euadmin.net/guide/systeme/systat/index_en.him).

## Протокол аналізу звіту подібності науковим керівником

Заявляю, що я ознайомився (-лась) з Повним звітом подібності, який був згенерований Системою виявлення і запобігання плагіату щодо роботи:

**Автор:** Петрик Артем Андрійович

**Назва:** Петрик А.А.\_1.doc

**Координатор:** Осьмак Антон Сергійович

**Підрозділ:** кафедра національної економіки та публічного управління

**Коефіцієнт подібності 1:**11

**Коефіцієнт подібності 2:**7

**Тривога:** 5

**Після аналізу Звіту подібності констатую наступне:**

- виявлені в роботі запозичення є сумнівними і не мають ознак плагіату. Тому робота визнається самостійною і допускається до захисту;
- виявлені в роботі запозичення не мають ознак плагіату, але їх надмірна кількість викликає сумніви щодо цінності роботи і самостійності її автора. Роботу направити на доопрацювання;
- виявлені в роботі запозичення є недобросовісними і мають ознаки плагіату або в ній містяться навмисні спотворення тексту, що вказують на спроби приховування недобросовісних запозичень. У зв'язку з чим, робота не допускається до захисту.

Обґрунтування:

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

.....

.....

*Дата*

*Підпис Наукового керівника*



ОФІС  
ЦИФРОВОГО  
ВРЯДУВАННЯ

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА КІБЕРБЕЗПЕКА: теорія та практика

Збірник матеріалів  
науково-практичної конференції  
Київ. 15 вересня 2022



**«ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ»**

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ**  
**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ**  
**ТА КІБЕРБЕЗПЕКА:**  
**теорія та практика**

*Збірник матеріалів  
науково-практичної конференції  
(Київ, 15 вересня 2022)*

*Електронне видання*

**КИЇВ - 2022**

**УДК 351/354**

Рекомендовано до друку Вченою Радою Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського"  
(протокол №4 від 22 жовтня 2022 року)

**Публічне управління та кібербезпека: теорія та практика** зб. тез наук. доп. наук. практ. конф. (Київ, 15 вересня 2022 р.). [Електронне видання]. – Київ : «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2022. – 111 с.

У збірнику висвітлено результати наукових досліджень науково-педагогічних працівників, студентів та аспірантів щодо підвищення якості підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», удосконалення компетентностей посадових осіб органів публічної влади, законодавчих ініціатив з питань освіти державних службовців, забезпечення національної безпеки держави, інвестиційно-інноваційного розвитку, організації діяльності публічних службовців, цифровізації публічних послуг, інструментів регулювання інформаційного простору та протидії дезінформації в умовах воєнного стану, механізмів взаємодії влади з представниками бізнесу та громадськості у процесі реалізації реформи децентралізації та ін.

Тези публікуються в авторській редакції.

Організаційний комітет залишає за собою право не поділяти думку авторів.

**Редколегія збірника/Організаційний комітет конференції:**

<b>ІШИГА Петро Семенович</b>	голова оргкомітету, кандидат технічних наук
<b>ВАСЮК Наталія Олегівна</b>	заступник голова оргкомітету кандидат наук з державного управління, доцент
<b>ЖИВОТОВА Ксенія Вікторівна</b>	відповідальний секретар оргкомітету
<b>КАРПЕНКО Олександр Валентинович</b>	доктор наук з державного управління, доцент
<b>ЗАПОРОЖЕЦЬ Тетяна Володимирівна</b>	доктор наук з державного управління, доцент
<b>КАРЛОВА Валентина Володимирівна</b>	доктор наук з державного управління, професор
<b>ФЕДІРКО Наталія Вікторівна</b>	кандидат економічних наук, доцент
<b>ОСЬМАК Антон Сергійович</b>	доктор філософії з публічного управління та адміністрування

**УДК 351/354**

© «ОФІС ЦИФРОВОГО ВРЯДУВАННЯ», 2022  
© Колектив авторів, 2022

---

**ЗМІСТ**

<b>Бабин І. С.</b> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ПРИ НАДАННІ ВТОРИННОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ .....	3
<b>Єгорова Д. Є.</b> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (E-HEALTH) ПРИ НАДАННІ ПЕРВИННОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ .....	7
<b>Павловська К. П.</b> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я З НАДАННЯ ПЕРВИННОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЦИФРОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ .....	10
<b>Прант С. А.</b> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ .....	13
<b>Петрик А. А.</b> МЕХАНІЗМИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ІНСТИТУЦІЯХ ЄС .....	16
<b>Підшморга С. О.</b> НАЦІОНАЛЬНІ ЦІННОСТІ ТА ІНТЕРЕСИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ .....	18
<b>Внукова І. І.</b> РОЗВИТОК ОСОБИСТОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....	20
<b>Петькун С. А.</b> ДІЯЛЬНІСТЬ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРОФЕСІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ТА УПРАВЛІНСЬКИЙ РОЗВИТОК .....	23
<b>Калоян А. В.</b> ІНСТРУМЕНТАРІЙ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО- ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ .....	29
<b>Терещенко І. В.</b> ЦИФРОВІЗАЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ВІД БЕЗРОБІТТЯ .....	31

У цьому зв'язку запропоновано низку ключових напрямів удосконалення державної політики у сфері охорони здоров'я з надання первинної медичної допомоги в Україні, зокрема: підвищення якості надання медичних послуг, орієнтованих на пацієнта; сприяння здоровому та шанобливому середовищу робочої сили; ефективне використання фінансування закладів охорони здоров'я; забезпечення ефективного та підзвітного лідерства та управління; максимізація інновацій і використання технологій з охорони здоров'я; постійний аудит системи охорони здоров'я.

---

**Петрик Артем Андрійович**

Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана

## **МЕХАНІЗМИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ІНСТИТУЦІЯХ ЄС**

Проаналізовано досвід функціонування державної служби в інституціях країн ЄС, що дало змогу констатувати: державна служба посідає важливе місце в системі публічного управління та перебуває у стані постійної модернізації, знаходячись під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів застосування передових цифрових та HR-технологій. Україні варто скористатися цим досвідом, щоб швидше перейти до європейських стандартів публічного управління. На етапі реформування публічної служби України доцільним здається звернення до різних форм оцінювання діяльності державних службовців, як то оцінювання керівника підлеглим, рівного – рівним, споживачем (одержувачем державних послуг) – державного службовця.

Охарактеризовано системи оцінювання виконання публічними службовцями своїх посадових обов'язків (на прикладі Французької Республіки) які визнано важливим механізмом системи інституціональної організації європейської державної служби для розв'язання стратегічних проблем. Позитивні аспекти оцінювання сприяють усвідомленню всіма суб'єктами процесу оцінювання тієї істини, що лише оцінювання є особливою нагодою для того, щоб:

– започаткувати відкритий діалог між представниками різних ієрархічних рівнів відповідальності, а саме: підлеглим-оцінюваним та його безпосереднім керівником-оцінювачем для визначення сильних та слабких сторін оцінюваного;

---

- провести спільний аналіз умов праці оцінюваного, а також розподілу відповідальності між працівниками підрозділу, виявлення прогалин і недоліків в структурі організації (відділу, управління, департаменту) та в разі потреби прийняти конкретні рішення для їх поліпшення;

- матеріально заохотити оцінюваного за досягнуту ним результативність (підвищення зарплати, премія);

- проаналізувати навички оцінюваного, продумати його місце в підрозділі та організації в цілому і намітити цілі індивідуального й/чи організаційного розвитку на наступний рік;

- передбачити наступні етапи професійного вдосконалення оцінюваного службовця: скласти індивідуальний план проходження додаткового професійного навчання;

- спонукати оцінювача-керівника проаналізувати вже використовувані ним методи роботи в команді та запровадити нові для підвищення ефективності роботи організації.

Визначено типології оцінювання в системі проходження державної служби, на основі чого встановлено, що всі застосовувані методики пов'язані з чітко визначеними організаційними цілями, оскільки вони мають забезпечити:

- відповідність поведінки членів колективу визначеній моделі поведінки в організації;

- підвищення продуктивності кожного члена організації, а отже, продуктивності організації в цілому;

- збільшення в якісному та кількісному вимірах індивідуального внеску кожного в досягнення цілей організації;

- оптимізацію використання потенціалу людських ресурсів організації для досягнення її місій;

- активізацію використання організацією у межах стратегічного управління людських ресурсів.

□Розкрито значущість механізмів оцінювання діяльності державних службовців, а також особливостей їх застосування на різних етапах проходження державної служби, завдяки чому доведено, що в Україні вжито певних важливих кроків щодо запровадження процедури оцінювання, інтегрування її у загальну систему управління кадрами на державній службі. Проте система оцінювання державних службовців України поки що не відповідає стандартам, що існують в Європейському Союзі та своєму призначенню, проводиться в більшості випадків формально.

Надано практичні пропозиції щодо удосконалення інституту державної служби в Україні, для чого розробити внутрішню чітку та

глибоко вмотивовану, науково обґрунтовану й адаптовану до національної структури держслужби систему, яка б використовувала кращий досвід – методи, техніки та форми, що існують в Європейському співтоваристві. Головна мета створення принципово нової системи державної служби полягає:

– по-перше, у тому, щоб підняти статус українських державних службовців та мотивувати їх до активного, свідомого підвищення професійного рівня;

– по-друге, одночасно із зазначеним вище, унеможливити свавільний підхід (фаворитизм) керівного складу органів державної влади й місцевого самоврядування – від безпосереднього керівника держслужбовця й до міського голови, голови районних та облдержадміністрації, Прем'єр-міністра, Президента України до процесу набору, оцінювання, присвоєння рангів державним службовцям та призначення на посади держслужби усіх категорій.

---

**Підшморга Сергій Олександрович**  
Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана

## **НАЦІОНАЛЬНІ ЦІННОСТІ ТА ІНТЕРЕСИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Розглянуто теоретичні наукові підходи до визначення «національні цінності» і «національні інтереси» в результаті чого виявлено, що вітчизняними науковцями приділяється недостатньо уваги теоретичній розробці щодо розуміння цих категорій, а також вивченню їх взаємозв'язку та взаємозумовленості. Так, в сучасній науковій літературі відсутнє єдине визначення цих понять. Все це вносить суперечності у розуміння зазначених категорій та їх функцій, адекватне оформлення їх в нормативно-правовій базі, а отже і викликає труднощі при формуванні на їх основі державної політики у сфері забезпечення державної безпеки.

Здійснено порівняльний аналіз відображення національних цінностей та пріоритетних національних інтересів в ключових нормативних документах, зокрема Законах України «Про національну безпеку України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнній Доктрині та інших. Визначено, що попри можливість

---