

УДК 34.08

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-94-243

А. В. СОПІЛКА

## КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ОТРИМАННЯ УКРАЇНОЮ СТАТУСУ КАНДИДАТА НА ВСТУП ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Розглянуто питання побудови нової державної служби в умовах отримання Україною статусу кандидата в члени Європейського Союзу та активізації євроінтеграційних процесів. Зокрема, окреслено основні пріоритети, які є необхідними для швидкого відновлення і приведення системи державного управління та державної служби у відповідність до Принципів державного управління, розроблених Програмою SIGMA. Визначено, що у рамках реформи державної служби здійснюються значні кроки у виконанні взятих Україною міжнародних зобов'язань, зокрема щодо впровадження нової системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад із метою перебудови системи винагороди відповідно до стандартів та принципів країн-членів Європейського Союзу, яка передбачає оновлення структури зарплати через класифікацію посад державної служби, що враховує складність роботи, необхідну компетентність, знання і рівень відповідальності; прозорі й прогнозовані складові заробітної плати порівняно з приватним сектором. Крім того, з метою забезпечення професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування було схвалено Стратегію розвитку системи професійного навчання до 2027 року та план заходів з її реалізації, яка зорієнтована на формування у публічних службовців культури самонавчання, усвідомленої мотивації до безперервного навчання, що заохочується державою. Іншим пріоритетом реформи державної служби є впровадження в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади Інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS). З'ясовано, що стратегічним чинником інституційної стійкості на місцевому рівні стало прийняття нового Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 02 травня 2023 року № 3077, який*

---

© СОПІЛКА Анатолій Віталійович – аспірант кафедри політичних наук Навчально–наукового інституту права та політології Українського державного університету імені М. П. Драгоманова; ORCID: 0000-0003-0553-7133; e-mail: Anatolii.sopilka@gmail.com

розроблено відповідно до положення Європейської хартії місцевого самоврядування та принципів реформи децентралізації.

**Ключові слова:** державне управління, державна служба, Європейський Союз, євроінтеграція, стійкість, спроможність.

### **Sopilka Anatolii. Key directions of strengthening the institutional stability of the civil service in the context of Ukraine receiving candidate status for access to the European Union**

*The article examines the issue of building a new civil service in the context of Ukraine receiving the status of a candidate for membership of the European Union and the activation of European integration processes. In particular, the main priorities are outlined, which are necessary for the rapid restoration and bringing the system of public administration and public service to the Principles of Public Administration developed by the SIGMA Program. It was determined that within the framework of the civil service reform, significant steps are being taken in the fulfillment of the international obligations undertaken by Ukraine, in particular; the introduction of a new system of remuneration of civil servants based on the classification of positions with the aim of restructuring the remuneration system in accordance with the standards and principles of the member states of the European Union, which provides updating the salary structure through the classification of civil service positions, which takes into account the complexity of the work, the required competence, knowledge and level of responsibility; transparent and predictable salary components; a mechanism for gradually increasing wage competitiveness compared to the private sector. In addition, in order to ensure the professionalization of the civil service and service in local self-government bodies, the Strategy for the Development of the Vocational Training System until 2027 and the plan of measures for its implementation were approved, which is focused on the formation of a culture of self-learning among public servants, a conscious motivation for continuous learning, which is encouraged by the state. Another priority of the civil service reform is the introduction of the Human Resources Management Information System (HRMIS) in ministries and other central executive bodies. It was found that a strategic factor of institutional stability at the local level was the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the new Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies" dated May 2, 2023 No. 3077, which was developed in accordance with the provisions of the European Charter of Local Self-Government and the principles of decentralization reform.*

**Key words:** public administration, public service, European Union, European integration, sustainability, capacity.

**Постановка проблеми.** У сучасних реаліях перед державною службою України постала низка серйозних викликів, головний з яких – забезпечення повноцінної роботи державних установ та

надання послуг громадянам в умовах воєнного часу. Як показав досвід, державна служба змогла адаптуватися до умов воєнного часу. Але наразі перед нею стоять нові виклики – трансформація на цифрову, професійну, конкурентоздатну і престижну сферу. Ще більшої актуальності питання побудови нової державної служби набуло в умовах отримання Україною статусу кандидата в члени Європейського Союзу та активізації євроінтеграційних процесів. Україна продовжує впроваджувати складні реформи та забезпечувати щоденну стійкість у сфері державного управління та державної служби на шляху до Європейського Союзу. Для ефективного завершення процесу перемовин та виконання усіх умов Європейського Союзу необхідне подальше посилення спроможності органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері європейської інтеграції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню окремих аспектів даної проблематики свою увагу присвятили такі науковці, як: В. Ващенко, О. Линдюк, Т. Мотренко, С. Серьогін, Н. Нижник та ін. Однак у цілому ця проблематика в науковій літературі залишається недостатньо дослідженою.

**Мета статті** – запропонувати шляхи посилення інституційної стійкості державної служби в контексті отримання Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Наразі у рамках реформи державної служби здійснюються значні кроки у виконанні взятих Україною міжнародних зобов'язань. Зокрема, одним із пріоритетів реформи державної служби є впровадження нової системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад з метою перебудови системи винагороди відповідно до стандартів та принципів країн-членів Європейського Союзу. Крім того, відповідно до звіту Європейської Комісії стосовно можливості розпочати переговори про вступ України до Європейського Союзу реформу системи оплати праці державних службовців визначено як важливу і невід'ємну складову реформи державної служби та державного управління в цілому.

Реформа оплати праці передбачає оновлення структури зарплати через класифікацію посад державної служби, що враховує складність роботи, необхідну компетентність, знання і рівень відповідальності; прозорі й прогнозовані складові заробітної плати;

механізм поступового збільшення конкурентності заробітної плати порівняно з приватним сектором.

Концептуальну рамку реформи має задати прийняття законопроекту щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад (№ 8222), який розроблено до 5-го Принципу державного управління SIGMA/OECD «The remuneration system of public servants is based on job classification; it is fair and transparent», що є основою для оцінки спроможності державного управління серед держав-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Крім того, розроблення та прийняття згаданого законопроекту включено до проекту Плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України.

Реформою передбачено чітку та прозору структуру заробітної плати з обмеженими преміальними виплатами, яка враховує кваліфікацію та досвід, важливість і складність роботи на посаді, ступінь відповідальності, а також результативність, ефективність та якість виконання посадових обов'язків.

Державним службовцям в Україні доводиться навчатися в умовах постійних змін, дуже часто пов'язаних із питаннями їх особистої безпеки. У рамках забезпечення сучасних освітніх потреб державних службовців серед основних трендів організації професійного навчання стали максимальне скорочення зусиль публічних службовців у пошуках актуальних для них програм підвищення кваліфікації, максимальне забезпечення практикоорієнтованого підходу в навчальному процесі, а також заохочення до самоосвіти.

З метою забезпечення професіоналізації державної служби, служби в органах місцевого самоврядування шляхом створення умов для ефективного, безперервного, цілеспрямованого процесу особистісного та професійного зростання державних службовців, набуття та вдосконалення ними сучасних професійних компетентностей, необхідних для післявоєнного відновлення та розвитку України, побудови спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду було схвалено Стратегію розвитку системи професійного навчання до 2027 року та план заходів з її реалізації. Стратегія зорієнтована на формування у публічних службовців культури самонавчання, усвідомленої мотивації до безперервного навчання, що заохочується державою.

Іншим пріоритетним напрямом реформи державної служби є цифровізація, яка в сьогоденній реальності стала ключовим фактором економічного зростання країн та світовим трендом розвитку XXI століття.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки одним із пріоритетів реформи державної служби є впровадження в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади Інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS), що фінансується Європейським Союзом у рамках проєкту «Програма підтримки управління державними фінансами в Україні» (EU4PFM) [1].

Перевагами інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) є:

- безкоштовність (економія бюджетних коштів на утримання систем, які здійснюють бухгалтерський облік та облік персоналу);
- функціонування централізованої бази даних державних службовців;
- автоматизації та цифровізації процесів, пов'язаних із виконанням функцій управління персоналом та нарахування заробітної плати;
- можливість обміну інформацією між державними органами (створені в системі особові картки передаються до органу, в який працевлаштовується особа);
- можливість ведення кадрових процесів віддалено за допомогою VPN;
- можливість погодження документа всіма зацікавленими особами за допомогою етапів погодження;
- автоматизація процесів наповнення особової картки працівника органу інформацією, яка міститься в наказах, формування таблицю обліку робочого часу, тощо;
- підвищення зручності та оперативності комунікацій між працівниками та фахівцями з управління персоналом за допомогою функціоналу «Кабінет самообслуговування»;
- скорочення паперового документообігу за рахунок автоматизації процесів.

Слід зауважити, що в умовах правового режиму воєнного стану HRMIS дозволяє віддалено здійснювати процеси документального

оформлення вступу на службу/державну службу, її проходження та припинення, а також нарахування заробітної плати, що є альтернативою веденню паперового кадрового діловодства, яке наразі в деяких регіонах України здійснювати неможливо [2].

Стратегічним чинником інституційної стійкості на місцевому рівні стало прийняття Верховною Радою України нового Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 2 травня 2023 р. № 3077 [3], який розроблено відповідно до положення Європейської хартії місцевого самоврядування та принципів реформи децентралізації. Цей Закон є основою для розбудови професійної служби в органах місцевого самоврядування, який вступить у дію після скасування воєнного стану.

Пріоритетним також є розроблення та затвердження методичних рекомендацій щодо практичного застосування органами місцевого самоврядування процедур, передбачених згаданим законом, зокрема щодо результатів оцінювання службовців місцевого самоврядування, ведення особових справ з відповідними додатками, проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування, формування і організації роботи з кадровим резервом, стажування службовців місцевого самоврядування, складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, щодо встановлення спеціальних вимог до кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування, встановлення умов оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, правил внутрішнього службового розпорядку органу місцевого самоврядування.

Щодня перед органами державної влади постають нові завдання та цілі з метою адаптації державного управління України до стандартів Європейського Союзу.

Національне агентство України з питань державної служби як координатор міжнародної технічної допомоги продовжує роботу щодо реалізації проєктів у рамках інструментів Європейського Союзу Twinning і TAfEX. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 700 «Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проєктів Twinning» [4] Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу є національним провайдером та координатором зазначених інструментів.

Варто зазначити, що реалізація проєктів Європейського Союзу в рамках інструментів Twinning і TAIEХ є запорукою ефективного впровадження реформ в Україні відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

У свою чергу, Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу здійснює функції Адміністративного офісу програми Twinning, який був створений з метою інформування органів державної влади щодо можливості використання інструментів інституційної розбудови Twinning і TAIEХ та координації процесу їх імплементації.

Нині Робочий план проєктів Twinning налічує 70 проєктів, серед яких 58 уже завершено, 10 знаходяться на стадії підготовки детального технічного завдання Twinning Fiche [5].

Перевагою інструмента Twinning є підтримка інституціональної структурної реформи шляхом надання експертної оцінки та консультування у відповідній сфері державного управління, навчання персоналу ефективним методам та процедурам роботи, допомога в розробленні законодавства та його наближенні до *acquis communautaire*. При цьому системи держав-членів ЄС не копіюються, а адаптуються таким чином, щоб ефективно функціонувати в Україні.

Можна констатувати той факт, що органи державної влади демонструють високий рівень зацікавленості у залученні технічної допомоги для наближення їх діяльності до кращих європейських практик. Доказом цього є програмування в рамках зазначених інструментів. Зокрема, у 2023 році в рамках інструмента Twinning Національне агентство отримало 58 проєктних пропозицій.

У 2018 році Програма SIGMA провела оцінку стану справ у системі державного управління України. Для України SIGMA використала рамку, що зазвичай застосовується для держав-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних держав-кандидатів. Отже, Україну оцінювали за вищими, ніж це формально вимагалось, стандартами.

Ця рамка оцінювання є комплексною: використовує 9 ключових вимог до державного управління та аналізує стан справ на основі 37 показників і понад 200 індикаторів.

У більш як половині показників Україна отримала 3 або більше балів із 5 можливих, тобто стан справ оцінюється вельми позитивно. Водночас досягнення майже відсутні за приблизно двадцятьма відсотками показників [6].

У сфері державної служби й управління людськими ресурсами Україна отримала навіть вищі бали, ніж у середньому західнобалканські держави. А у сфері організації системи центральних органів виконавчої влади бал України набагато вищий за середній бал західнобалканських держав. За цим порівнянням найпомітнішими напрямками вдосконалення є: кодифікація загальної адміністративної процедури, де Україна набрала 0 балів через відсутність будь-якого законодавчого регулювання, та використання інструментів і методів управління якістю, за яким Україна теж отримала 0 балів через відсутність застосування цих інструментів чи методів у органах державної влади [6].

У зв'язку з цим експертами були надані відповідні рекомендації щодо удосконалення системи, зокрема щодо необхідності поширення управління якістю в державному управлінні, запровадження інструментів залучення та отримання зворотного зв'язку від користувачів державних послуг [7].

Адже якість є однією з ключових категорій державної політики у будь-якій сфері державного управління та одним із основних елементів процесу надання адміністративних послуг, а забезпечення поліпшення їх якості шляхом державної підтримки сучасних методів управління, розроблення та впровадження систем і принципів управління якістю, визнаних у Європі та у світі, – завдання загальнодержавної ваги.

Варто також зазначити, що у 2023 році експертами Програми SIGMA було розпочато проведення моніторингової оцінки державного управління України в шести сферах, визначених Принципами державного управління. Ця оцінка допоможе визначити поточний стан державного управління та покращення, які необхідні в рамках процесу відновлення України та євроінтеграційного процесу. Така оцінка системи державного управління України вже проводилась у 2017 році. Тоді рекомендації за результатами оцінки послужили основою для середньострокового огляду Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки та інших пов'язаних документів і законодавства.



**Висновки.** Після набуття Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу важливим є швидке відновлення і приведення системи державного управління та державної служби у відповідність до Принципів державного управління, визначених Програмою SIGMA. Адже дієва система управління державою виступає одним із ключових чинників швидкого відновлення та забезпечення конкурентоспроможності країни. Це, у свою чергу, визначає відповідність критеріям членства в ЄС. При цьому ефективно державне управління передбачає і її економічне зростання, а також здатність держави розробляти та впроваджувати якісну державну політику в усіх ключових сферах життєдіяльності суспільства. Органи державної влади мають забезпечувати добробут та соціальний захист громадян, надавати якісні адміністративні послуги, що має стати одним із головних завдань відбудови держави. Саме тому, говорячи про подальше реформування державної служби в умовах європейської інтеграції, слід забезпечити реалізацію реформи оплати праці державних службовців, впровадження системи HRMIS, реалізацію законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, імплементацію інструментів інституціональної розбудови ЄС Twinning і TAIEХ.

1. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> 2. Офіційний вебсайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/> 3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02 травня 2023 року № 3077. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> 4. Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів Twinning: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 700. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/700-2016-%D0%BF> 5. Офіційний вебсайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <https://www.center.gov.ua/> 6. Що означає звіт Sigma для державного управління в Україні [УгісСікс, ГрегорВірант]. –2018. URL: [https://zn.ua/ukr/SOCIUM/scho-oznachaye-zvit-sigma-dlya-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-290268\\_.html](https://zn.ua/ukr/SOCIUM/scho-oznachaye-zvit-sigma-dlya-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-290268_.html) 7. Інструменти забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, О. Бутенко, Ю. Єрченко; за заг. ред. В. Купрія]. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 178 с. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/18.05.2021/posibnyk-instrumentu.pdf> 8. Основні спостереження зі

звіту Sigma 2018 року: офіційний портал реформи державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/sigma-assessment>

### References

1. Deyaki pytannya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrainy: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.07.2021 r. № 831–r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.  
2. Ofitsiynyy veb sayt Natsional'noho ahentstva Ukrainy z pytan' derzhavnoyi sluzhby. URL: <https://nads.gov.ua/>.  
3. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevohosamovryaduvannya: Zakon Ukrainy vid 02 travnya 2023 roku № 3077. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.  
4. Pro zatverdzhennya Poryadku initsiyuvannya, pidhotovky ta realizatsiyi proektiv Twinning: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 zhovtnya 2016 roku № 700. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/700-2016-%D0%BF>.  
5. Ofitsiynyy veb sayt Tsentru adaptatsiyi derzhavnoyi sluzhby do standartiv Yevropeys'koho Soyuzu. URL: <https://www.center.gov.ua/>.  
6. Shcho oznachaye zvit Sigma dlya derzhavnoho upravlinnya v Ukraini [UhisSiks, HrehorVirant]. – 2018. URL: [https://zn.ua/ukr/SOCIUM/scho-oznachaye-zvit-sigma-dlya-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-290268\\_.html](https://zn.ua/ukr/SOCIUM/scho-oznachaye-zvit-sigma-dlya-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-290268_.html).  
7. Instrumenty zabezpechennya efektyvnosti, rezul'tatyvnosti ta yakosti diyal'nosti orhaniv derzhavnoyi vlady / [M. Kanavets' (ker. avt. kolektyvu), YU. Lykhach, A. Kukulya, O. Butenko, YU. Yerchenko; za zah. red. V. Kupriya]. –K.: Tsentru adaptatsiyi derzhavnoyi sluzhby do standartiv Yevropeys'koho Soyuzu, 2019. – 178 c. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/18.05.2021/posibnyk-instrymentu.pdf>.  
8. Osnovni sposterezhennya zi zvituv Sigma 2018 roku: ofitsiynyy portal reformy derzhavnoho upravlinnya. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/sigma-assessment>.

### **Sopilka Anatolii. Key directions of strengthening the institutional stability of the civil service in the context of Ukraine receiving candidate status for access to the European Union**

The article examines the issue of building a new civil service in the context of Ukraine receiving the status of a candidate for membership of the European Union and the activation of European integration processes. In particular, the main priorities are outlined, which are necessary for the rapid restoration and bringing the system of public administration and public service to the Principles of Public Administration developed by the SIGMA Program. It was determined that with in the frame work of the civil service reform, significant steps are being taken in the fulfillment of the international obligations under taken by Ukraine, in particular, the introduction of a new system of remuneration of civil servants based on the classification of positions with the aim of restructuring the remuneration system in accordance with the standards and principles of the member states of the European Union, which provides updating the salary structure through the classification of civil service positions, which takes into account the complexity of the work, there quired competence, knowledge and

level of responsibility; transparent and predictable salary components; a mechanism for gradually increasing wage competitiveness compared to the private sector. In addition, in order to ensure the professionalization of the civil service and service in local self-government bodies, the Strategy for the Development of the Vocational Training System until 2027 and the plan of measures for its implementation were approved, which is focused on the formation of a culture of self-learning among public servants, a conscious motivation for continuous learning, which is encouraged by the state. Another priority of the civil service reform is the introduction of the Human Resources Management Information System (HRMIS) in ministries and other central executive bodies. It was found that a strategic factor of institutional stability at the local level was the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the new Law of Ukraine “On Service in Local Self-Government Bodies” dated May 2, 2023 No. 3077, which was developed in accordance with the provisions of the European Charter of Local Self-Government and the principles of decentralization reform.

**Key words:** public administration, public service, European Union, European integration, sustainability, capacity.