

МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Центр післядипломної освіти та заочного (дистанційного) навчання
Кафедра соціальної філософії та управління

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Критерії та моделі оцінки ефективного управління державної
служби»

Здобувача вищої освіти другого (магістерського) рівня,
II курсу, групи МПА3-21-1,
спеціальності (281 «Публічне управління та адміністрування»),
освітньо-професійна програма («Регіональне управління та самоврядування»)

_____ Аліни Андріївни ЛЕВКІВСЬКОЇ

Науковий керівник _____ Ірина Іванівна САМОЙЛОВА, к.н.держ.упр.,
доцент

Керівник освітньо-професійної
програми _____ Ірина Іванівна САМОЙЛОВА, к.н.держ.упр., доцент

Допущено до захисту за рішенням кафедри соціальної філософії та управління
протокол від «27» 01 2023 № 108

Завідувач кафедри соціальної філософії
та управління _____ Леонід Васильович ЧУПРІЙ, д.політ.н., доцент

Ірпінь – 2023

Регистрація № 46 30.01.2023 [підпис]
(дата) (підпис відповідальної особи)

Результати перевірки до запису 25.01.2023 [підпис]
(до захисту, на доопрацювання) (дата) (підпис)

Результат захисту 95 Б/Вриченко 02.02.23 [підпис]
(оцінка) (дата) (підпис)

Голова комісії: [підпис] А. І. Варшавський
(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії:

[підпис]
(підпис)
[підпис]
(підпис)
[підпис]
(підпис)

І. І. Соловйова
(ініціали, прізвище)
М. В. Губовенко
(ініціали, прізвище)
М. В. Губовенко
(ініціали, прізвище)

БЛАНК ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: керівника, голови комісії членів комісії, секретаря, (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КЕРІВНИКОМ ТА РЕЦЕНЗЕНТОМ				
1.Зміст кваліфікаційної роботи (якість теоретичного матеріалу, його зв'язок з практичним, вміння представляти матеріал в логічній послідовності, наявність висновків та пропозицій)	від 0 до 30	30		
2.Дотримання вимог щодо оформлення	від 0 до 10	10		
3.Вчасне виконання роботи на всіх етапах у встановлені кафедрою терміни	від 0 до 5	5		
4. Рецензент	від 0 до 5	5		
РАЗОМ БАЛІВ*	від 0 до 50	50		
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1.Доповідь	від 0 до 10	10		
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	5		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	25		
5. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	2		
РАЗОМ БАЛІВ	від 0 до 50	42		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	від 0 до 100	92		

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЕКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЕКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підпис)
92	A	5	02.02.23	

Правила переведення оцінок до національної шкали та шкали ЕКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЕКТС	Оцінка за національною шкалою
90-100	A	5 (відмінно)
80-89	B	4 (добре)
70-79	C	3 (задовільно)
60-69	D	
50-59	E	
35-49	FX	2 (незадовільно)

«  » Н.В. Грабовенко
2021 р.

Таблиця 2.2. Країни за показниками; Таблиця 2.3. Показники діяльності Ірпінського міського центру зайнятості; Таблиця 2.4. Показники оцінки ефективності діяльності центру зайнятості; Таблиця 2.5. Показники ефективності діяльності Ірпінського міського центру зайнятості за 2019- 2021 рік; Рис. 2.1. Приклад розподілу показника «Фіскальний та фінансовий менеджмент» відносно середнього значення (Average); Рис. 2. 2. Приклад радіальної діаграми показників InCiSE для Польщі; Рис. 2.3. Значення загального індексу ефективності державної служби InCiSE-2017 для 31 країни

6. Зміст кваліфікаційної роботи (перелік питань за кожним розділом): РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНОМЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ; 1.1. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні; Системний підхід до визначення ефективності державної служби; 1.3. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби; РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ КРИТЕРІЇВ ПРОЦЕДУР ТА МОДЕЛЕЙ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ; 2.1. Процедура оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні; 2.2. Оцінювання ефективності державної служби на підставі методу ІnCISE; 2.3. Аналіз діяльності центру зайнятості на прикладі Ірпінського міського центру зайнятості; РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.

7. Календарний план виконання роботи

№ п/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	
		За планом	Фактично
1	2	3	4
1	Вибір теми, вивчення літературних джерел, постановка проблеми та складання плану роботи	15.10.2021	15.10.2021
2	Підготовка першого розділу роботи та подання його керівнику	29.06.2022	29.06.2022
3	Підготовка другого розділу роботи та подання його керівнику	21.11.2022	21.11.2022
4	Підготовка третього розділу роботи та подання його керівнику	09.01.2023	09.07.2023
5	Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень керівника	12.01.2023	12.01.2023
6	Отримання відгуку керівника	25.01.2023	25.01.2023
7	Отримання зовнішньої рецензії	25.01.2023	25.01.2023
8	Попередній захист роботи	23.01.2023	23.01.2023
9	Допуск роботи зав. кафедри до захисту	26.01.2023	26.01.2023
10	Захист роботи	Згідно графіку освітнього процесу	02.02.2023

8. Дата видачі завдання «11» 01 2022

9. Керівник кваліфікаційної роботи

I.I. Самойлова

10. Керівник освітньо-професійної програми

I.I. Самойлова

11. Завдання до виконання отримав
здобувач вищої освіти

A.A. Левківська

ЗМІСТ

	Стор.
ВСТУП	4
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНОМЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	 8
1.1. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні	8
1.2. Системний підхід до визначення ефективності державної служби	17
1.3. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби	19
РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ КРИТЕРІЇВ, ПРОЦЕДУР ТА МОДЕЛЕЙ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	29
2.1. Процедура оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні	29
2.2. Оцінювання ефективності державної служби на підставі методу – InCiSE	35
2.3. Аналіз діяльності центру зайнятості на прикладі Ірпінського міського центру зайнятості	42
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА	 48
 ВИСНОВКИ	 57
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	62
ДОДАТКИ	67

ВСТУП

Актуальність теми. Звертаючи увагу на активні управлінські зміни на рівні органів публічного управління, а також стрімкі трансформаційні зміни у структурі державних органів та установ, з упевненістю можна стверджувати, що реформи публічного управління є одними з основних для країни в умовах подолання кризи в економічній, соціальній та політичній сферах. Окрім того, пошук нових шляхів підвищення ефективності функціонування державної служби в цілому в Україні зумовлює концентрацію уваги зацікавленої спільноти на поглибленому дослідженні ресурсу тих інститутів, впровадження яких є нині нагальною потребою для наближення вітчизняних правових стандартів державної служби до європейських та міжнародно-правових аналогів та використання закордонного досвіду з метою удосконалення національних інституцій.

Однією з таких актуальних сфер є оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Треба відзначити, що нині оцінювання діяльності державних службовців в Україні є однією з тих процедур управління людськими ресурсами, яка має суттєвий потенціал для впливу на публічне адміністрування загалом, його характер, у тому числі ефективність та прозорість управління, а також умови праці, справедливість у ставленні до працівників шляхом використання однакових підходів та критеріїв.

Також актуальність теми дослідження пов'язана з обраним Україною курсом щодо зближення вітчизняного законодавства з нормами права Європейського Союзу.

Державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. Водночас, і сама державна служба є об'єктом державного управління,

об'єктом цілеспрямованого організаційно-владного впливу відповідних державних органів та посадових осіб.

Особливого значення питання управління державною службою набувають у контексті адаптації цього правового інституту до стандартів Європейського союзу. Діюча система державної служби в Україні і, насамперед, управління державною службою, мають суттєві проблеми і прогалини, які потребують негайного організаційно-правового вирішення:

удосконалення законодавства щодо проведення єдиної політики у сфері державної служби; підвищення ефективності та удосконалення системи управління державною службою;

впровадження єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців; суміщення політичних і адміністративних повноважень у межах однієї посади;

надання державних послуг та забезпечення нормативного врегулювання вимог професійної етики державних службовців;

удосконалення системи підготовки кадрового потенціалу державної служби;

врегулювання процедурних питань проходження державної служби; посилення протидії проявам корупції, бюрократизму і корпоративності та ін.

Стан і ступінь розробки проблеми в спеціальній літературі. Теоретичною основою дослідження стали праці таких учених, як Б.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, С.С. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, А.П. Альохін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла, К.С. Бельський,]П. Голосніченко, В.М. Горшенєв, Ї.Є. Данильєва, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, 2 Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Д.А. Керімова, Л.Є. Кисіль, Л.В. Коваль, В.Л. Коваленко, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, В.Р. Кравець, О.Д. Крупчан, Є.Б. Куби), Б.М. Лазарев, Б.Д. Лебін, Г.І. Леліков, О.Є. Луньов, В.К. Малиновський, В.М. Манохін, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, О.Д. Оболенський, В.Ф. Опришко, Р.С. Павловський, 1.М. Пахомов, О.В. Петришин, Г.І. Петров, В.І. Попова, Ю.О. Розенбаум, О.П. Рябченко,

Ю.М. Старілова, С.С. Студенікін, МС. Студенікіна, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаловал, Ю.С. Шемшученко, Л.С. Явич; О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська, М.К. та ін. їхні напрацювання та теоретичні положення стали науково-теоретичною базою становлення та розвитку інституту державної служби.

Метою дослідження є теоретико-прикладне визначення критеріїв та моделей оцінки ефективного управління державною службою в Україні.

Завдання дослідження:

розглянути історію виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні;

розкрити системний підхід до визначення ефективності державної служби;

висвітлити модель оцінювання ефективності модернізації державної служби

показати процедуру оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні;

оцінити ефективності державної служби на підставі методу – InCiSE;

проаналізувати діяльність центру зайнятості на прикладі Ірпінського міського центру зайнятості;

Запропонувати напрями удосконалення системи управління державною службою в Україні.

Об'єктом дослідження є процес впровадження критеріїв та моделі оцінки ефективного управління.

База досліджень Ірпінська міська рада Бучанського району Київської області, а саме: центр зайнятості.

Предметом дослідження є теоретичні та організаційно-правові засади управління державною службою в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність підходів, методів і прийомів наукового пізнання. Системний підхід є основою методологічної конструкції всієї кваліфікаційної роботи і визначає стратегію дослідження та організаційних засад управління державною службою. Основним методом став загальнонауковий діалектичний метод,

який дозволив проаналізувати чинне законодавство щодо управління державною службою в Україні. Широко використовувалися методи системного та структурно-функціонального аналізу при розгляді організаційних засад управління державною службою. За допомогою порівняльного методу з'ясовувалося закономірне й випадкове, загальне й особливе у службі, публічній службі та державній службі, в управлінні державною службою в Україні та в інших країнах, виявлялися спільні та відмінні риси та можливості застосування зарубіжного досвіду в умовах України. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості критеріїв та оцінки ефективності реалізації державної служби в Україні.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНОМЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні

Зрозуміти сутність сучасної державної служби, окремі аспекти її сучасного стану є можливим тільки вивчивши історію її становлення. Тим більше з'ясування історичних етапів виникнення та розвитку державної служби є важливим з огляду на те, що, як відомо, без минулого немає майбутнього, і під час здійснення реформування державної служби в Україні необхідно враховувати надбання попередніх років.

« Під час наукового дослідження передбачається вивчити етапи формування державної служби та визначити характерні особливості останньої на кожному з таких етапів. Вказаним питанням досить глибоко займалися різні вчені як І. П. Лаврінчук, В. Я. Малиновський, О. Ю. Оболенський, Є. С. Черноног та інші. Кожне з досліджень здійснюється з урахуванням конкретної мети, тому і періодизація відбувається відповідно до мети дослідження» [5, 13].

Ставлячи за мету визначення процесу формування та розвитку рис сучасної державної служби, ми в процесі наукового пошуку орієнтуємося саме на зародки української державної служби, чим і обумовлюється актуальність обраного ракурсу дослідження. Існування держави без державної служби та державного управління неможливе.

Як відомо, державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою як органічна складова останньої.

«Державна служба та держава йдуть поряд та взаємно обумовлюють одна одну, оскільки «інститут державної служби продовжує і завершує

організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше - робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління»» [9].

«Дослідники вказують, що держава з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя; чинники, які викликали до життя державу, є підставою виникнення і державної служби: остання виникла в силу об'єктивної необхідності для політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції» [26].

Як вірно стверджує І. М. Пахомов: «ефективна державна служба становить один з найважливіших чинників успішного проведення політичних, економічних та соціальних реформ в Україні... Саме у перехідний період розвитку суспільства якість функціонування державної служби суттєво впливає на процеси становлення демократії, розвитку ринкової економіки, інтеграції, незалежності, глобалізації тощо. Необхідним атрибутом розбудови незалежної, демократичної, правової держави є пріоритетний розвиток системи державної служби.

Саме від якості державної служби залежить ефективність створення та виконання законів, інших нормативних державно-правових актів, надання послуг» [26].

Є. С. Черног зазначає: «світовий столітній позитивний досвід державного реформування (реформи Шарля де Голля у Франції, Конрада Аденауера і Людвіга Ерхарда у ФРН, Хуана Карлоса I в Іспанії тощо) та наш минулий негативний досвід підтверджують, що ефективні соціальні перетворення і функціонування правової держави й громадянського суспільства неможливі без професійної та політично нейтральної державної служби» [33]. Очевидно, що державна служба є невід'ємною передумовою сильної демократії, важливим інструментом забезпечення прав та потреб, свобод, інтересів людини і громадянина, формування та реалізації державної політики; є основою для послідовного і сталого розвитку країни, її

конкурентоспроможності на міжнародному ринку та поступового входження до європейської спільноти.

На думку О. Ю. Оболенського, держава з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя.

«Тому причини, що викликали до життя державу, лежать і в основі виникнення державної служби. Передусім, з його точки зору, державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності для політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції. Для цього належало із загальної маси населення виділити групу осіб, підготувати їх до професійної діяльності, поставити в особливо привілейоване становище і зробити надійним знаряддям здійснення державної політики. Вчений підкреслює, що більш-менш розвинена державна служба виникає на такій стадії розвитку державності, коли відбувається істотний поділ праці між владою й апаратом управління, між особами, що обіймають політичні посади, і тими, хто виконує свої обов'язки в системі державної служби на професійній основі.

Влада, що представлена політичною елітою, бере на себе функцію вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, апарат управління, чиновники – функцію реалізацію цієї політики. Звідси автор робить висновок, що «державна служба виступає як особливий вид праці, що є результатом її поділу» [21].

Далі автор стверджує, що саме внаслідок цих обставин і виникла державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців. З появою держави сутність державної служби стала зводитися до адміністрування, тобто держава здійснювала управлінську діяльність через органи державної влади і державних службовців. Слід погодитися із вченим в тому, що «історія розвитку державної служби свідчить про залежність її соціальної природи від характеру держави як політичної надбудови над економічним базисом суспільства» та «державна служба є копією, точним

зліпком існуючих типів держав з притаманними ним різного роду властивостями» [21].

Звідси цілком логічним є висновок про те, що «витоками державної служби є соціальні умови її формування і розвитку. Її соціальна природа повністю визначається характером політичного устрою суспільства, особливостями держави, складом державних службовців як найбільш послідовних виразників і провідників державної волі» [21].

Державна служба обумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки потребою організації управління нею. Тому зрозумілим є те, що чим більше розвивалася держава, тим досконаліше та складніше ставала державна служба, її правове та організаційне забезпечення.

Взагалі, серед дослідників розвитку та формування державної служби немає єдиної точки зору стосовно тих етапів, які вона пройшла в процесі свого становлення. Насамперед, це обумовлено різним підходом до етапів державотворення України. Єдиним моментом, в якому згодні всі дослідники піднятого питання є те, що державна служба не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави, що вона наслідує всі її характерні ознаки та відображає стан державності.

Відповідно до вказаних етапів вченим досліджується і стан державної служби в ці періоди, робляться висновки щодо основних здобутків доби в сфері державотворення та державної служби. І. П. Лаврінчук, вивчаючи розвиток державної служби в контексті розвитку та формування правового положення державного службовця, виділяє чотири етапи розвитку та формування державної служби: перший етап – часи феодальної держави Київської Русі, другий етап – період козаччини, третій етап – влада монархічної царської Росії на території України, четвертий етап – період панування радянської влади [12].

«В. Я. Малиновський здійснює більш детальний поділ етапів державотворення та розвитку державного управління, зокрема вченим

виділяються часи Київської Русі; Галицько-Волинської держави; період, коли Україна була під владою Литви і Польщі; окремо виділяється період Української національної Революції (1648–1654 рр.); період Руїни (у відповідності до історії); період від XIX до початку XX століття, в якому вчений розрізняє час влади Російської Імперії та окремо влади на деяких територіях України Австрійської Імперії, а також окремо період з початку XX століття до 1917 року; період від 1917 до 1920 років (часи Центральної Ради, Українська гетьманська держава, УНР, ЗУНР); 1920–1991 роки (становлення радянської влади та запровадження її режиму, довоєнний період, післявоєнний період, період десталінізації, період застою, період перебудови та розпаду Радянського Союзу); а також період від початку здобуття Україною незалежності, в якому також виділяється початковий етап незалежності, перехідний період, період від прийняття Конституції та сучасна система організації публічної влади від 2004 року» [13-14].

Кожний із запропонованих варіантів періодизації державотворення та відповідно формування і розвитку державної служби заслуговує на увагу. Однак, в залежності від того, яка мета дослідження, за основу приймається найбільш оптимальна періодизація. Найбільш доцільним є розгляд тих періодів, що пов'язані з такими державними утвореннями на території України, які мали суттєве значення для становлення саме державної служби України, тобто були певною мірою підвалинами розвитку державної служби у сучасному вигляді.

Дослідники історії України вказують на те, що ще за стародавніх часів на території сучасної України не тільки було організовано державне управління, але й створено певне правове забезпечення державної служби, розроблено чіткі структури державної служби та визначено системи державних посад і звань. Зокрема, протягом III–II тис. до н. е. існувала розвинута трипільська культура на території сучасної України.

Однак, історики не мають достовірної інформації про існування у трипільців держави. Тому серед них загальною є думка про те, що

найдавніші державні утворення були засновані на території сучасної України грецькими колоністами в середині I тис до н. е. Оскільки писемних пам'яток цієї історичної віхи українського народу, а також точних даних щодо державного устрою управління Ольвією поки що не віднайдено, що не дає можливості цілісно відобразити картину минулого, зазвичай дослідження України як державного утворення та відповідно державної служби розпочинають з часів Київської Русі. У своєму розвитку державна служба в тому вигляді, який вона має в теперішні часи, пройшла чотири етапи: I етап – часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі (включаючи історичний період існування Галицько-Волинської держави).

Період існування ранньої Київської Русі до XII століття слід вважати першим етапом виникнення державної служби. В цей період відбувається саме виникнення, а не розвиток чи становлення державної служби. Вона ще не є спеціальною, відокремленою трудовою діяльністю, виконувати яку слід на професійній основі.

Посади державної служби не є чітко визначеними, їхнє заміщення в залежності від політики правлячого князя відбувається або на засадах правонаступництва, або шляхом призначення, а в деяких випадках – шляхом обрання. Державні службовці виконують особисту волю князя в зв'язку з підлеглистю йому, обумовленою політикою сили та примусом.

Державна служба представляє собою лише паростки державної служби в її сучасному розумінні. Від часів ранньофеодальної Русі до її повного роздроблення в сфері державної служби відбулося зміщення акцентів влади з єдиної всезагальної влади великого князя до посилення влади місцевих князів та феодалів, натомість великий князь уособлював собою «старшого, поважного князя». Змінився і характер підлеглості державних службовців (бояр, феодалів): феодали отримували все більше влади та залежали від князя лише формально, в силу об'єктивно складених історичних обставин, в той

час як князь поступово все більше змушений був орієнтуватися на рішення та інтереси феодалів.

Наступний історичний етап розвитку України у період існування Галицько-Волинської держави не приніс суттєвих змін в сам процес становлення державної служби. Були внесені деякі зміни в систему управління, але в цілому підтримувалися засади державного управління, зароджені та встановлені в попередні часи Київської Русі.

«Разом із тим за часів Галицько-Волинського Князівства служба на державних посадах набирає більше рис самостійності, при цьому посадові особи (воєводи, волостелі) виконують свої функції на постійній основі за окрему винагороду, що обумовлює створення більш відокремленої правової організації, яка все більше наділяється ознаками сучасної державної служби.

II етап – період існування Козацької держави – Запорізької Січі. Оскільки Запорізька Січ представляла собою повноцінну державу із всіма притаманними їй ознаками, то і державна служба в ці часи характеризується сталістю, чіткістю повноважень та функцій державних службовців, ієрархічністю посад, підпорядкованістю підлеглих не на основі особистої залежності, а в силу займаної посади, сплачуваністю.

Саме в цей час державна служба стала інструментом ефективного управління державою, а державні службовці у вигляді козацької старшини, гетьмана, впроваджували інтереси держави через відповідні козацькі державні органи на чітко визначених посадах. Це характеризує державну службу як професійну спеціалізовану діяльність в інтересах держави.

Саме на цьому етапі відбулося повне оформлення державної служби на теренах України. Період, коли Україна була під владою Російської Імперії не виділяється нами в окремий етап становлення та розвитку української державної служби, оскільки в ці часи поступово було втрачено власну систему державного управління, перейнято імперську, а державна служба була уніфікована з російською.

III етап – Україна в складі Радянського Союзу. В цей період, попри офіційне невизнання державної служби як спеціального виду трудової діяльності, стирання різниці між працівниками та державними службовцями, відсутності будь-якої концепції державної служби, державна служба все ж існувала в радянській Україні, регламентувалася окремими нормативно-правовими актами, тобто мала правову основу функціонування, проводилися наукові дослідження з визначення проблем державної служби» [14].

Особливістю державної служби в ці часи слід назвати, по-перше, те, що державні службовці слугували більше своєму керівникові, ніж загальному громадському інтересові та державі, та, по-друге, – її усічену структуру: якщо загальноприйнята структура державної служби має вигляд «державна – державний орган – службовець», то в радянські часи такий елемент як «державний орган» виключався з неї, внаслідок чого службовець по суті отримував завдання не від державного органу з визначеною компетенцією, а від держави.

Даний період, хоча і не здійснив впливу на розвиток та становлення української державної служби в позитивному аспекті, все ж мав великий вплив на формування відношення до державної служби, державних службовців, наслідки чого спостерігаються ще й сьогодні. IV етап – сучасний етап (з моменту здобуття Україною незалежності)[13].

На сучасному етапі для України одним із найважливіших завдань, як показав історичний досвід спроб встановлення сильної та незалежної держави, є розвиток професійної державної служби. Заходи незалежної Української держави в цілому спрямовуються на створення оптимальної структури державної служби та забезпечення її ефективної роботи шляхом реформування адміністративної системи, впровадження нової кадрової політики, підтримання та розвитку професійності державних службовців.

Особливого значення набуває необхідність реформування державної служби та виведення її на якісно новий рівень обумовлюється і тим, що Європейський Союз, до складу якого прагне увійти Україна, особливо

наголошує на розвитку громадянського суспільства, внесенні змін до законодавства з метою приведення його у відповідність із європейськими стандартами, серед яких і розроблення ефективної системи державного управління.

З урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи та інших міжнародних організацій з метою системного розв'язання проблем у сфері становлення ефективної державної служби розроблено Концепцію розвитку законодавства про державну службу.

Оскільки державне управління та державна служба є особливою частиною процесу інтеграції до ЄС, проведена за допомогою Світового банку та Міністерства у справах міжнародного розвитку Великобританії, оцінка системи державної служби за методикою, яка застосовується для країн-кандидатів на членство в ЄС, окреслила мінімальні вимоги щодо наближення нормативно-правового поля і практики реалізації державної служби в органах державної влади України до принципів реалізації Європейського адміністративного простору.

Отже, історичний аналіз свідчить: зі змінами державного устрою, характеру та завдань держави, державного управління, змінювалась і сама державна служба. За різних історичних обставин державна служба має свої особливості та форми реалізації державної волі. Розвиток та становлення державної служби обумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки по потребою організації управління державою та процесами державотворення.

Особливістю державної служби є її невід'ємність від розвитку держави, при цьому державна служба наслідує всі характерні ознаки держави, відображає стан державності, удосконалюється та структурується разом із розвитком держави.

1.2. Системний підхід до визначення ефективності державної служби

У період кризових явищ суспільного розвитку особливої актуальності набуває визначення та підвищення ефективності системи державної служби. На відміну від класичного визначення ефективності, як відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його одержання, оцінити ефективність неекономічних систем досить складно, а іноді просто неможливо.

Це пов'язано з тим, що державна служба – це складна система, яка залежить від багатьох факторів та має великий спектр функцій, що виконує. Позитивні прояви ефективної діяльності державної служби не можна оцінити тільки економічними показниками.

Тому, важливо застосовувати системний підхід при визначенні ефективності державної служби. Відповідно до аспектів системного підходу, що зазначені в [21], у табл. 1.1., нами запропоновано визначати ефективність державної служби в розрізі цільового, функціонального, інтегративного, структурного, комунікативного, управлінського та елементного підходів.

Таблиця 1.1.

Визначення ефективності системи державної служби*

Аспект системного підходу	Сутність
Системно-цільовий підхід	Ефективність державної служби визначається як ступінь досягнення системою загальної мети або сукупності цілей свого функціонування
Системно-функціональний підхід	Ефективність державної служби визначається повнотою виконання певних функцій системою державної служби
Системно-інтегративний підхід	Ефективність державної служби визначається ефективністю власних механізмів системи державної служб, ефективністю шляхів удосконалення та її розвитку
Системно-структурний підхід	Ефективність державної служби визначається ефективністю внутрішньої організації, ефективністю взаємодії своїх складових
Системно-комунікативний підхід	Ефективність державної служби визначається ефективністю взаємодії системи державної служби з іншими системами як по горизонталі, так і по вертикалі
Системно-управлінський підхід	Ефективність державної служби визначається ефективністю прийнятих стратегічних і тактичних управлінських рішень, що впливають на досягнення цілей та ефективність діяльності системи
Системно-елементний підхід	Ефективність державної служби визначається ефективністю елементів системи державної служби

*Джерело: сформовано на основі [21]

Виходячи з наведеної систематизації, ми пропонуємо при визначенні ефективності системи державної служби враховувати не тільки сукупну ефективність її елементів (ефективність окремих органів державної служби чи місцевого самоврядування), але й оцінювати ефективність внутрішньої організації та взаємодії зі всіма складовими даної системи; оцінювати ефективність взаємодії з макросередовищем в рамках досягнення загальної мети та виконання певних функцій держави [3, 7].

Ефективність окремих органів державної служби можна визначити аналізуючи структуру даного органу, співвідношення між показниками надання певних послуг з існуючими ресурсами (людськими, фінансовими, матеріальними, інформаційними, часовими) тощо.

Ефективність прийнятих управлінських рішень в органах державної влади більшою мірою залежить від професіоналізму та компетенцій державних службовців, що знаходяться на керівних посадах.

Для підвищення ефективності системи державної служби, на нашу думку, серед основних організаційних змін необхідно впровадити наступне:

- вдосконалити організаційну структуру системи державної служби, яка б відповідала б стратегії функціонування та розвитку системи;

- впровадити ефективну систему розвитку персоналу, а саме, добір, ротацию, підготовку та перепідготовку висококваліфікованих фахівців державної служби;

- запровадити стандартні технології надання послуг, які б дозволили органам державної влади якісно та вчасно надавати відповідні послуги населенню та організаціям;

- впровадити якісне інформаційне забезпечення, що забезпечить прозорість та відкритість системи державної служби, адаптацію її до умов зовнішнього середовища.

Застосування системного підходу до визначення ефективності державної служби дозволить комплексно оцінити діяльність державної служби як об'єкта дослідження.

1.3. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби

В умовах глобалізаційного розвитку українського суспільства актуальною є проблема оцінювання ефективності модернізації державної служби. Використання результатів оцінювання дає змогу своєчасно виявити наявні проблеми модернізації, оперативно визначати шляхи їх розв'язання, удосконалити модернізаційну діяльність на всіх рівнях влади й підвищити ефективність державної служби.

Проте неефективність діючого контролю і оцінювання модернізації державної служби, практична відсутність цих процесів є процесах модернізації, складність і багатогранність досліджуваної категорії та процедур її оцінювання, нерозробленість системи чітко визначених загальноприйнятих критеріїв оцінювання і відсутність сталої думки щодо методології оцінювання є свідченням необхідності вирішення зазначених проблем і обґрунтування оптимальної моделі оцінювання ефективності модернізації державної служби.

Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. [31] визначено відповідальних за її реалізацію, періодичність проведення моніторингу, інструменти звітування. «Проте загальних показників оцінювання ефективності реалізації окреслених пріоритетів і завдань, а також розвитку системи державної служби не визначено, що не дає змоги оцінити виконання визначених стратегією цілей. З цього приводу правильно зазначила В. Федотова, що «не контролюючи свого теперішнього, людина не може представляти або планувати майбутнє і, відповідно, ясно усвідомлювати своє минуле»» [34].

Для розуміння широкого спектра інструментів оцінювання ефективності модернізації державної служби важливо чітко визначити поняття «оцінювання». У практичній діяльності часто вживають поряд з терміном «оцінювання» термін «оцінка». Зокрема, К.Г. Вайс визначає оцінювання як систематичну оцінку операцій і результатів програми або

політики в порівнянні з комплексом явних і неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики [2]. Е. Ведунг називає оцінювання ретельним ретроспективним визначенням достоїнств, вартості й цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій.

Тобто це процес відокремлення вартого від невартого, цінного від непотрібного. Специфічна роль оцінювання полягає в систематичному накопиченні та вивченні інформації про наслідки дій, діяльність для прийняття раціональних рішень у майбутньому [3].

Під оцінюванням розуміється: процес і логічно втілений в оцінному судженні наслідок усвідомлення позитивної чи негативної значущості явищ, подій та цілей суб'єкта; метод вимірювання, що дає змогу оцінювати наявні у суб'єкта можливості подальшої діяльності, обирати і втілювати в дійсність найбільш оптимальну діяльність (складовими оцінювання є показники, спираючись на які об'єкт може досягти поставленої мети); функція управління та підфункція контролю; засіб збалансування цілей [15]. «Оцінювання застосовується по відношенню до об'єктів різної природи (політики, програми, проекти), на різних рівнях (локальному, регіональному, національному) і в різних галузях. Оцінювання може давати як експліцитний, так і імпліцитний кінцевий продукт: зміну рішення, аналітичну доповідь, форму менеджменту, посередництва, навчання» [40]. В контексті теми дослідження під поняттям «оцінка» розуміємо рівні ефективності, а термін «оцінювання» використаємо для позначення процесу і процедури ослідування ефективності.

Серед видів оцінювання Х. Вольман розрізняє: первинне, мета-оцінювання, внутрішнє, зовнішнє, прогнозне, попереднє, завершальне, підсумкове та супроводжувальне, а також підходи до оцінювання через вивчення кращих практик і доскональний метод [42.]. Систему оцінювання класифікують в залежності відвхідних до її складу показників: уніфікована система оцінки (на основі єдиного набору показників) (Німеччина,

Великобританія); оригінальна система оцінки (формується на регіональному рівні з урахуванням умов функціонування і стратегічних цілей розвитку) (США). Існують два способи формування системи оцінювання: активний – ініціатива виходить із органів державної влади різних рівнів (США, Німеччина) і пасивний – регламентується на державному рівні (Великобританія).

Оцінювання ефективності діяльності державної служби методологічно стикається з низкою проблем, які потребують вирішення. Серед них виокремлюють: труднощі у визначенні цілей та у їх відображенні в операційних і вимірних індикаторах; складнощі в отриманні достовірних емпіричних даних для опису показників: чим більш значущий індикатор, тим складніше отримати дані; чим більш віддалена і релевантна мета, тим складніше її операціоналізувати і надати їй конкретну форму [41]; хибність прогнозування побічних ефектів і ненавмисних наслідків; труднощі дослідні методи (квазіекспериментальні тощо) рідко застосовні [42].

Оцінювання ефективності державної служби ґносеологічно пов'язане із сформованою концепцією і стратегією модернізації. Сучасний стан розвитку теорії та практики модернізації державної служби визначається взаємним узгодженням принципів та інструментів модернізації, розроблених у рамках таких ключових підходів: системного, цільового, синергетичного, процесного, ситуаційного, стратегічного і ресурсного. Розробка теоретичних положень і методологічних засад оцінювання ефективності модернізації державної служби має ґрунтуватися на гармонійному поєднанні (інтеграції) всіх зазначених підходів до модернізації.

Важливим методологічним положенням оцінювання ефективності державної служби є використання системного підходу, основою якого є системне бачення модернізації державної служби як складної динамічної відкритої системи, і полягає в оцінюванні процесів модернізації як «єдиного цілого з узгодженням усіх елементів і частин на основі таких характеристик

системи, як цілісність, ієрархічність, цілеспрямованість, взаємозв'язок із зовнішнім середовищем, самоорганізація, структурність» [35].

Суб'єкт оцінювання має чітко уявляти ключові функціональні складові державної служби як системи, враховувати їхню роль і значення у модернізаційних процесах, можливості щодо адаптації до вимог зовнішнього середовища і забезпечення дієздатності державної служби.

Використання системного підходу до оцінювання ефективності модернізації державної служби орієнтує методологію дослідження об'єктів оцінювання як систем, дозволяє представити державну службу як цілісний комплекс взаємопов'язаних підсистем та їхніх елементів, які мають специфічні особливості та цілі для кожної з підсистем, а також обумовлює системне бачення основних напрямів і етапів модернізації, які слід реалізувати для досягнення мети і цілей, формування взаємозв'язків між ними і врахувати при розробці плану заходів з метою забезпечення синергетичного ефекту [15].

Для формалізації опису постановки цілей і їх досягнення використовується цільовий підхід [19, 22]. Синергетичний підхід дає змогу дослідити оцінювання ефективності модернізації державної служби як цілісний об'єкт із урахуванням процесу самоорганізації. Встановлення точок біфуркації необхідно для визначення векторів розвитку оцінювання модернізації у сфері державної служби.

Процесний підхід базується на дослідженні ефективності модернізації державної служби як певного процесу, який складається з певних етапів. Ситуаційний підхід зосереджує увагу на застосуванні специфічних прийомів і методів оцінювання об'єкта модернізації, тобто набір обставин, які впливають на стан державної служби в конкретний період часу. Використання стратегічного підходу дає змогу визначити зміст оцінювання ефективності модернізації як процесу адаптації державної служби до сучасних вимог, враховуючи внутрішні можливості системи, часові і ресурсні обмеження модернізації.

У ході обґрунтування основ оцінки слід врахувати ресурсні обмеження, які визначають можливості та результативність програм модернізації [15, 22].

Зважаючи на недостатність методологічної бази й відсутність єдиної методики комплексної оцінки питання методології оцінки ефективності модернізації державної служби потребує подальших досліджень. Дослідниками пропонуються різні методології оцінки ефективності державного управління, багато з яких запозичені з приватного сектора.

Прийнятними для оцінювання ефективності модернізації державної служби є спеціальні аналітичні методики, які пропонує міжнародна методика для оцінки ефективності діяльності державних органів.

Серед методик дослідники виділяють:

функціональний огляд для виявлення дублюючих функцій окремих органів державної влади, а також недоліків у системі підзвітності [39];

концепцію збалансованої системи показників ефективності [38] – увага приділяється взаємозв'язку окремих показників результативності між собою з метою максимізації оцінки їх сукупного впливу на кінцевий ефект;

метод таксономічного аналізу для оцінювання складових системи; ключові показники результативності для вибору найбільш важливих показників результативності, які максимально характеризують кінцевий ефект;

методи багатовимірної аналізу (кількісний інструмент дослідження процесів, що описуються великою кількістю характеристик): кластерний аналіз, факторний аналіз, кореляційний аналіз, регресний аналіз. Використання інструменту *tableau de bord* (Tb) для вибору, документування та інтерпретації об'єднаних причинно-наслідковими зв'язками різних показників дасть змогу об'єднати в одній структурі стратегічні та операційні показники, передбачати багаторівневу деталізацію цілей з допомогою конкретних показників й узгоджувати визначені заходи для досягнення цільових показників.

Також можливе використання методу освоєного обсягу для оцінювання процесу реалізації програм розвитку для порівняння фактичних результатів із запланованими і об'єктивної оцінки виконання програм, встановлення ступеня відповідності початкового плану, що підвищує ефективність цільового програмування [20] тощо.

Серед методів вивчення очікувань споживачів щодо ефективності модернізації державної служби виокремимо: анкетування, опитування, інтерв'ювання, тестування, спостереження, аналіз статистичних джерел, змісту документів, звітності і нормативно-правової бази тощо.

«До методів удосконалення ефективності відносять:

бенчмаркінг (порівняльний аналіз ефективності на основі системи взаємопов'язаних показників [35]);

реінжиніринг (передбачає відмову від застарілих правил, систем та структур і пропонує нові способи організації діяльності з метою істотної зміни її показників), використання моделей оцінки якості роботи (наприклад, тотальне управління якістю (ґрунтується на взаємозв'язку потенціалу органів державної влади і результатів діяльності при постійному співставленні тактичних із стратегічними цілями та залученні службовців у процеси контролю якості), ISO9000 (обов'язок влади забезпечувати якісними послугами усіх громадян, відповідно до стандартів, найбільш економним і ефективним шляхом), формування «робочих мереж» (самоорганізація, посилення ролі громадянського суспільства, відмова від ієрархічних структур, перехід до мережевої структури), функціональний аналіз, аудит)» [23].

Оцінюючи ефективність модернізації державної служби доцільно використовувати такі методи, як: соціологічні, економічні та політологічні; кількісні і якісні, порівняння, експертних оцінок, моделювання; аналіз документації, витрат/вигід, економетрику; проведення опитувань, експертних і глибинних інтерв'ю; статистичні дослідження тощо. Можливе використання комбінації кількісних, якісних та експертних методів. При

оцінюванні діяльності державних органів і державних службовців методи оцінювання витрат поступово витісняються методами оцінювання за результатами. Зазначене підтверджує С. Кульман: «Методики і техніки дають змогу вимірювати результативність безпосередньо пов'язані з філософією «нової моделі управління», відповідно до якої базова інформація про результати і побічні впливи адміністративної діяльності призводить до більш орієнтованої на конкретні результати схеми прийняття рішень та розподілу ресурсів у державному управлінні» [39].

Тому і при оцінюванні ефективності модернізації державної служби слід використовувати методи оцінювання за результатами. Однак для дієвості цих процесів і методик у зазначеній сфері необхідно сформувати збалансовану систему оцінювання ефективності. Запропоновані Г. Саймоном етапи оцінки ефективності державного управління актуальні і для оцінювання ефективності модернізації державної служби.

Такими етапами є: з'ясування які та чиї саме цілі (цінності) модернізація державної служби прагне втілити з максимальним результатом; вибір методів визначення рівня досягнення поставлених цілей; розгляд можливих альтернатив процесу реалізації цілей і порівняння реальних результатів і витрат із альтернативними. Найскладнішим вбачається визначення мети модернізації державної служби в реальних і об'єктивних термінах, що піддаються вимірюванню [41].

Для досягнення поставлених цілей модернізації державної служби необхідні наступні етапи:

- 1) проведення комплексної діагностики, направленої на інвентаризацію ресурсів і оцінку потенціалу стійкості управляючої системи;
- 2) визначення стратегії розвитку на основі аналізу можливих альтернатив і агентів майбутніх змін;
- 3) розробку системи критеріїв і показників ефективності діяльності органів влади, а також стандартів професійної службової діяльності;

4) застосування системи контролю, який дозволить виявити ступінь відповідності вибраної моделі державної служби вибраній стратегії, скоригувати управлінські рішення, оцінити дієздатність організаційних процедур. Аналіз і оцінка як складові частини процесу модернізації мають бути строго визначені по часу, формах, процедурах, наслідках [19, 22,36].

У розгорнутій формі модель ефективної модернізації слід описати як набір процедурних принципів:

- 1) визначення ефективності в референтних поняттях (безпосередні та кінцеві результати);
- 2) визначення вимірюваного рівня бажаних досягнень (цілі модернізації, стандарти);
- 3) визначення ступеня, коли результати можна вважати досягнутими з використанням індикаторів ефективності (вимір ефективності та результативності, їх моніторинг);
- 4) надання звітності за досягнутими результатами із врахуванням використаних ресурсів [19, 22, 38.].

Європейські державні установи використовують модель CAF (загальної структури оцінювання), основою якої є розуміння, що найкращі результати діяльності, результати для громадян, працівників і суспільства досягаються професійним керівництвом, яке реалізує стратегії, мотивує працівників, розвиває зв'язки з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів [1, 19].

У такій моделі оцінюються сама організаційна система, її системні чинники, процес і результати, що потребують є відповідності певним мінімальним стандартам якості та спонукають організації аналізувати вимоги замовників, визначати процеси, які сприяють виконанню завдань, і забезпечувати постійний контроль цих процесів.

Розгорнуту класифікацію моделей оцінювання в державному управлінні подає Е. Ведунг, до яких відносить: сутнісні, економічні й професійні. Сутнісні моделі включають оцінювання: за цілями (досягнення

мети та оцінка впливу); за результатами (моніторинг результатів); за системними компонентами (модель всебічної оцінки); за інтересами клієнтів (оцінка якості наданих державних послуг); за інтересами стейкхолдерів (задоволення інтересів усіх зацікавлених сторін). Серед професійних моделей він виділяє: експертне оцінювання та самооцінювання [3, 5].

О. Шапран модель оцінювання окреслює як систему з таких складових: об'єкт оцінювання (державний апарат у цілому, державний орган, програма діяльності чи захід); предмет (міра відповідності фактично досягнутих результатів із запланованими) і суб'єкт оцінювання (громадяни, суспільство), мета діяльності об'єкта, критерії результативності (диференційовані для різних об'єктів оцінювання), показники їх досягнення, система оцінок і шкала оцінювання, методи (рейтингового оцінювання, інтерв'ю, заданого розподілу оцінок, вільного бального оцінювання, 360 градусів, опитування тощо) і наслідки оцінювання [34].

Розрізняють і процесну модель, яка побудована на синтезі моделей окремих процесів у їх послідовній реалізації, яка є механізмом поступового впровадження процесу постійного вдосконалення в межах наявних процесів. Ухвалення своєчасних заходів дозволяє направити подальший процес модернізації в оптимальне русло і перейти на вищу траєкторію змін.

Для цього необхідно оцінити всі потенційні ризики (скласти карту ризиків) і розробити оперативні плани з управління ризиками (превентивний і надзвичайний).

Зважаючи на зазначене вище, пропонуємо наступну модель оцінювання ефективності державної служби:

- 1) виділити ключові напрями модернізації;
- 2) за визначеними напрямками модернізації слід визначити основні цілі;
- 3) розробити стандарти оцінки ефективності модернізації державної служби;
- 4) визначити систему показників, систему оцінок та шкалу оцінювання ефективності модернізації державної служби; методи оцінювання.

Важливо «структурувати цілі, критерії і показники оцінки для прийняття рішень у тривимірному просторі (ієрархічні рівні, потенціали, процеси)» [11], зосередити увагу на кінцевих результатах, а не на проміжних, враховувати довгострокову перспективу при формуванні модернізаційної політики та думку суспільства при визначенні подальших шляхів модернізації, а також забезпечити відповідність, чутливість, простоту, доступність, надійність, практичність, об'єктивність, дешевизну, репрезентативність оцінювання.

Отже, проведено узагальнення запропонованих ученими методів і моделей оцінювання ефективності модернізації державної служби. Оцінювання і модернізація досліджувалися вченими зазвичай окремо. Їх взаємозв'язку увага майже не приділялася. Хоча оцінювання направлене на вдосконалення результатів проведення модернізації і максимізацію ефективності впливу різних програм свідчить про необхідність взаємозв'язку оцінювання і модернізації.

Оцінювання ефективності державної служби – важлива складова системи контролю проходження цих процесів.

Правильний вибір моделі оцінювання сприяє об'єктивності та всебічності цього процесу. Зважаючи на багатовимірність об'єктів державної служби при оцінюванні ефективності, широке застосування методів багатовимірного статистичного аналізу дасть змогу групувати об'єкти контролю і моніторингу, вивчати їх у динаміці, а також визначати якісні агреговані показники для опису об'єктів модернізації і для моніторингу прогресу й відображення її результатів.

Важливим вбачається завчасне здійснення оцінювання програм і стратегій розвитку державної служби, причому таке ex-ante оцінювання має бути як внутрішнім, проведеним у межах інститутів державної служби, відповідальних за здійснення програми, так і зовнішнім – із залученням експертів.

РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ КРИТЕРІЇВ, ПРОЦЕДУР ТА МОДЕЛЕЙ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Процедура оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні

Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри [29].

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", здійснюється суб'єктом призначення.

«Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

Відповідно до п. 10 Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 [28](далі – Порядок) завдання і ключові показники повинні відображати кінцевий

результат, на досягнення якого спрямовано службову діяльність державних службовців, вимірюватися в кількісному та/або якісному вираженні [28].

З метою надання допомоги службам управління персоналом та іншим учасникам процесу оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В" у плануванні й організації процесу визначення/перегляду завдань і ключових показників розроблено Методичні рекомендації щодо визначення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», затверджені наказом НАДС 20.11.2020 № 217-20» [18].

Так, п. 2 зазначених методичних рекомендацій передбачено, що завдання і ключові показники державних службовців мають визначатись з урахуванням стратегічних документів державного та/або регіонального рівня, річного плану роботи державного органу, завдань, функцій та обов'язків, визначених у положенні про державний орган, положенні про відповідний структурний підрозділ, посадовій інструкції [18].

За результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням.

У разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення).

Відповідно до п. 9 Порядку оцінювання проводиться в три етапи [28]:

1. Визначення завдань і ключових показників

Завдання і ключові показники для державного службовця на наступний рік визначаються у грудні року, що передує звітному.

Завдання і ключові показники для державного службовця на поточний рік визначаються у січні - вересні цього року:

- у разі призначення (переведення) на посаду державної служби або виходу на роботу після відсутності на службі у випадках, передбачених абзацами третім - п'ятим пункту 14 Порядку *(відсутність на службі у зв'язку із призовом, проходженням спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді, відстороненням від виконання посадових обов'язків)* - протягом десяти робочих днів після такого призначення (переведення) або виходу на роботу;
- у разі проведення повторного оцінювання - протягом п'яти робочих днів після завершення такого оцінювання (крім випадку отримання негативної оцінки за результатами повторного оцінювання).

«Якщо завдання і ключові показники для державного службовця (крім державного секретаря міністерства) неможливо визначити у строки, передбачені цим пунктом, у зв'язку з його тимчасовою непрацездатністю, відпусткою або професійним навчанням, вони визначаються протягом п'яти робочих днів після виходу на роботу, а в разі відсторонення від виконання посадових обов'язків (повноважень) - протягом п'яти робочих днів після початку виконання посадових обов'язків. Завдання і ключові показники для таких державних службовців на поточний рік не визначаються, якщо вихід на роботу або початок виконання посадових обов'язків настають у жовтні - грудні цього року»[28].

Оформлення документів, здійснюється його учасниками у паперовій формі з використанням власноручних підписів або в електронній формі з накладенням кваліфікованих електронних підписів.

2. Визначення результатів виконання завдань

Для визначення результатів виконання завдань суб'єктом призначення приймається наказ (розпорядження), в якому зазначається:

1) Список державних службовців

При формуванні списку державних службовців, результати виконання завдань якими підлягають оцінці, необхідно врахувати наступне: визначення результатів виконання завдань, затвердження висновку не проводиться, якщо

на дату прийняття наказу (розпорядження) про визначення результатів виконання завдань державний службовець:

- працює на займаній посаді у звітному році з визначеними йому завданнями менше трьох місяців;
- перебуває у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами, для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, без збереження заробітної плати відповідно до пунктів 3 і 18 частини першої статті 25 Закону України “Про відпустки”;
- відсутній на службі у зв'язку з призовом на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період або прийняттям на військову службу за контрактом, зокрема шляхом укладення нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду;
- відсутній на службі у зв'язку з проходженням спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді відповідно до статті 77 Закону України “Про судоустрій і статус суддів”;
- відсторонений від виконання посадових обов'язків (повноважень) у порядку, визначеному законом.

2) Строк визначення результатів виконання завдань

Строк визначення результатів виконання завдань державними службовцями, які займають посади державної служби категорій “Б” і “В”, встановлюється з урахуванням того, що результати виконання завдань безпосередніх керівників визначаються після результатів виконання завдань підпорядкованих їм державних службовців.

Оцінювання проводиться щороку у жовтні — грудні за період з 1 січня поточного року або з дати визначення завдань і ключових показників до дати прийняття наказу (розпорядження) про визначення результатів виконання завдань[28].

3) Доручення, необхідні для організаційного забезпечення проведення цього етапу оцінювання (у разі потреби).

Визначення результатів виконання завдань державним службовцем, на якого покладено виконання обов'язків за посадою державної служби категорії “А”, “Б” або “В”, здійснює керівник вищого рівня по відношенню до посади державної служби, яку він займає.

«Для визначення результатів виконання завдань безпосередній керівник спільно з керівником самостійного структурного підрозділу (у разі наявності) проводить з державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії “Б” або “В”, *оціночну співбесіду*. У разі тимчасової відсутності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії “Б” або “В”, або його повторної неявки для проходження оціночної співбесіди у визначені безпосереднім керівником строки визначення результатів виконання завдань проводиться безпосереднім керівником та керівником самостійного структурного підрозділу (у разі наявності) без оціночної співбесіди в установленний строк. У разі тимчасової відсутності у зв'язку з відрядженням або відпусткою такого державного службовця за його заявою до безпосереднього керівника оціночна співбесіда та визначення результатів виконання завдань проводяться раніше. Перед проведенням оціночної співбесіди державний службовець, який займає посаду державної служби категорії “Б” або “В”, заповнює форму щодо результатів виконання завдань державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії “Б” або “В”, за відповідний рік згідно з додатком 8 Порядку у частині відомостей щодо себе та займаної посади, опису досягнутих результатів у розрізі кожного визначеного завдання та строку його фактичного виконання. У разі тимчасової відсутності державного службовця такі відомості зазначаються безпосереднім керівником. Оціночна співбесіда проводиться на основі усних пояснень державного службовця, який займає посаду державної служби категорії “Б” або “В”, про виконання завдань і ключових показників та його письмового звіту, що подається у довільній формі (у разі його подання державним службовцем). Під час оціночної співбесіди також визначаються потреби у професійному навчанні

та розглядаються пропозиції щодо завдань і ключових показників на наступний період. Обговорення та співбесіди з учасниками оцінювання, передбачені на відповідних етапах оцінювання, можуть проводитися за фізичної присутності учасників або дистанційно шляхом застосування технічних засобів»[28].

3. Затвердження висновку

Після проведення оціночної співбесіди безпосереднім керівником заповнюється форма щодо результатів виконання завдань державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії “Б” або “В”, за відповідний рік згідно з додатком 8 Порядку у частині виставлення балів, визначення оцінки та їх обґрунтування, а також визначення потреб у професійному навчанні. Безпосередній керівник спільно з керівником самостійного структурного підрозділу (у разі наявності) виставляє державному службовцю негативну, позитивну або відмінну оцінку (крім випадків, коли жодне із завдань не підлягає оцінюванню) з її обґрунтуванням на основі розрахунку середнього бала за виконання кожного визначеного завдання (з урахуванням досягнення ключових показників) за критеріями визначення балів згідно з додатком 4 Порядку[28].

Безпосередній керівник передає службі управління персоналом оформлену в установленому порядку форму щодо результатів виконання завдань державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії “Б” або “В”, за відповідний рік згідно з додатком 8 Порядку для зберігання в особовій справі такого державного службовця.

Висновок щодо оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій “Б” і “В”, в якому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка, за формою згідно з додатком 5 Порядку затверджується наказом (розпорядженням) суб’єкта призначення.

Із результатами оцінювання державний службовець ознайомлюється під підпис (у додатку 8 Порядку) протягом трьох календарних днів після

проведення оцінювання. Державний службовець зобов'язаний ознайомитися з результатами виконання завдань протягом п'яти робочих днів після виходу на роботу. У разі визначення результатів виконання завдань без оціночної співбесіди безпосередній керівник передає службі управління персоналом зазначену форму без відмітки про ознайомлення державного службовця. Висновок щодо результатів оцінювання зберігається у службі управління персоналом.

У разі коли жодне із завдань державного службовця, який займає посаду державної служби категорії “Б” або “В”, не підлягає оцінюванню, висновок не затверджується. Відповідні відомості зазначаються в особовій картці такого державного службовця.

На підставі висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорії “Б” або “В” та з урахуванням визначених завдань і ключових показників на наступний звітний рік такий державний службовець разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності за формою згідно з додатком 9 Порядку, яку погоджує безпосередній керівник такого державного службовця та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює (у разі наявності).

2.2. Оцінювання ефективності державної служби на підставі методу -

InCiSE

Європейським інститутом адміністративного управління ще у 2000 році було розроблено модель оцінки менеджменту в організаціях, що фінансуються з державного або муніципального бюджету, — Common Assessment Framework (CAF).

Модель CAF дозволяє проводити оцінку якості управління в органах влади шляхом самооцінки або за допомогою зовнішніх спостережень, побачити цілісну картину організації одночасно під різними кутами зору і забезпечує комплексний підхід до аналізу її діяльності. Ця модель допомагає організаціям застосовувати для підвищення ефективності своєї діяльності методи менеджменту якості на основі 9 критеріїв та 28 підкритеріїв.

В той же час модель CAF є досить специфічною і оцінка її показників не завжди об'єктивна, тому виникла потреба в іншому оціночному інструментарії.

У 2017 році за підтримки Оксфордського університету, Інституту урядування та публічної служби Великобританії, Фонду відкритого суспільства було розроблено та апробовано як пілотний проект Міжнародний індекс ефективності державної служби (The International Civil Service Effectiveness — InCiSE)¹

«До оцінювання основних функцій і атрибутів державної служби відповідно до InCiSE належать 11 функцій і 6 атрибутів (табл. 2.1.) (Додаток А), для вимірювання яких застосовуються визначені показники (індикатори). Аналіз кожної функції й атрибута державної служби можна здійснити в різноманітних міжнародних рейтингах та глобальних індексах. При цьому одні індикатори вимірюються лише одним рейтингом, а інші — декількома. Багато з цих індикаторів створено для країн — членів ОЕСР (Організації економічного співробітництва та розвитку — Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)), до яких Україна не належить»[8].

Оскільки InCiSE поки є пілотним проектом, то не всі індикатори охоплені оцінюванням одразу. З одинадцяти функцій дослідникам вдалося

¹ (<https://www.bsg.ox.ac.uk/international-civil-service-effectiveness-index>)*. Цей індекс включає оцінку основних функцій і атрибутів державної служби в різних країнах.

* The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/www.bsg.ox.ac.uk/files/documents/6.3440_IFG_InCiSE_Report_Main_WEB.PDF.

виміряти вісім, а з шести основних атрибутів — чотири (всього 12 індикаторів з визначених 17 (табл. 2.1.) (Додаток А).

Зокрема, нестача даних має місце для функцій закупівель, інформаційних технологій і фінансів, а також щодо таких атрибутів державної служби, як залучення персоналу та інновації. Необхідно зазначити, що Україна повністю відсутня в 4 та частково — в 6 з 12 індикаторів, в 11 із 23 джерел вимірювання. Тому її немає в цьому міжнародному рейтингу оцінювання ефективності державної служби.

Отже, індикатори (показники) визначені для вимірювання ефективності функцій державної служби:

1. Формування політики (Policy making). Визначається якістю процесу прийняття рішень, включаючи те, як політика формується і координується в уряді та контролюється під час реалізації. Обґрунтування: формування політики залишається центральною функцією державної служби, а якість доказів та оцінки є ключовими для успіху будь-якої політики.
2. Фіскальний та фінансовий менеджмент (Fiscal and financial management). Охоплює якість процесу бюджетування та ступінь прийняття рішень про витрати через економічну оцінку. Обґрунтування: фіскальний та фінансовий менеджмент є важливою мірою кожної системи державного управління. У рекомендаціях ОЕСР з питань бюджетного управління викладено десять принципів належного управління бюджетом, які вказують на «забезпечення того, що ефективність, оцінка та вартість грошей є невід’ємною частиною бюджетного процесу».
3. Регулювання (Regulation). Рівень та якість оцінок регуляторного впливу та ступінь залучення зацікавлених сторін до них. Обґрунтування: відповідна оцінка та оцінка регуляторних змін, що супроводжується достатньою зацікавленістю зацікавлених сторін, має вирішальне значення для забезпечення того, щоб будь-які вхідні документи були повністю розглянуті за участю різних зацікавлених сторін.

4. Управління кризами/ризиками (Crisis/risk management). Складається з планування ризиків, їх моніторингу, підвищення інформованості та обізнаності суспільства, міжнародної кооперації і координації ризиків, методології оцінки кризи та засвоєння уроків після її закінчення. Це ефективність, з якою уряд залучає суспільство для кращого оцінювання, запобігання, реагування на екстремальні події. Обґрунтування: «Звіт про стратегічне врегулювання кризової ситуації» в ОЕСР підкреслює, що управління кризовими ситуаціями є центральним елементом урядової функції та «основним елементом ефективного управління».

5. Державні закупівлі (Procurement). Визначає ступінь ефективності, конкурентоспроможності та справедливості процесів державних закупівель, а також вартість витрат. Обґрунтування: державні закупівлі складають в середньому 15 % і більше ВВП країни, тому ними необхідно належним чином управляти. Ефективне управління закупівлями може оптимізувати контракти та зменшити витрати, що сприятиме підвищенню ефективності роботи державних установ і організацій.

6. Інформаційні технології (Information technology). Визначає, якою мірою державні службовці мають використовувати цифрові інструменти для ефективної роботи. Обґрунтування: важливо, щоб державний сектор продовжував розвивати інформаційні технології (ІТ) для забезпечення оптимальної ефективності. Розвинена ІТ-інфраструктура може також забезпечити покращення гнучкого режиму роботи державних службовців.

7. Фінанси (Finance). Забезпечується підтримка операцій, що здійснюються добре керованими та ефективними фінансовими системами, зокрема, за рахунок узгодження фінансування з бізнес-стратегією та задоволеністю державних службовців фінансовою підтримкою. Обґрунтування: управління державними фінансами в контексті ділових операцій сприяє досягненню цінової вартості для платників податків у тій же мірі, що й фіскальні витрати.

8. Управління людськими ресурсами (HR management). Охоплює компетентність та доброчесність кандидатів, яких відбирають на посади

державної служби, як і вміння держави залучити та, найголовніше, втримати талановитих людей. Обґрунтування: близько 70 % бюджетів більшості організацій витрачаються на персонал, тому правильна HR-система є ключем до успішного функціонування зразкової державної служби.

9. Адміністрування податків (Tax administration). Вимірюється загальною ефективністю обов'язкових платежів, ступенем зручності їх внесення, якістю їх електронного забезпечення. Це ефективність збору податків на центральному і регіональному рівнях. Обґрунтування: ефективні податкові системи можна розглядати як фундамент для посилення мобілізації внутрішніх ресурсів, що має важливе значення для ефективності державної служби та належного урядування.

10. Управління соціальним забезпеченням (Social security administration). Визначає ефективність адміністрування соціального забезпечення на центральному і регіональному рівнях. Обґрунтування: соціальне забезпечення — це як право людини, так і соціальна та економічна необхідність. У всіх успішних суспільствах приймаються стратегії розвитку, де системи соціального забезпечення відіграють важливу роль для подолання бідності та забезпечення економічної безпеки, що допомагає людям подолати основні ризики життя або необхідність швидко адаптуватися до змін економічних, політичних, демографічних та суспільних обставин. Держава несе відповідальність за створення сприятливих умов, які дозволять громадянам здійснювати це право.

11. Цифрові послуги (Digital services). Йдеться про чотири базові елементи: наскільки послуги орієнтовані на споживачів, прозорість сервісів, транскордонну мобільність послуг та забезпеченість IT-інфраструктурою. Обґрунтування: мінливий світ та цифрове середовище надають імпульс для державної служби щодо забезпечення сучасності і залишаються централізованими для громадськості. При цьому необхідно досягти ефективності, щоб забезпечити економію коштів у ділових процесах, а також забезпечити подальшу доступність послуг[8].

Індикатори (показники) атрибутів державної служби в рамках InCiSE визначені наступним чином:

1. Відкритість (Openness). Це ступінь та якість консультацій із громадськістю, наявність і якість механізмів оскарження урядових рішень, наявність та доступність урядових даних, ступінь забезпеченості права на інформацію та доступність законодавства. Обґрунтування: необхідність прозорості в рамках державної служби є обов'язковою для громадськості довіряти та відчувати повноваження, притягати урядовців до відповідальності за свої дії, одночасно зменшуючи корупцію.
2. Цілісність (Integrity). Визначає ступінь доброчесності державних службовців, прийняття рішень неупереджено і справедливо та прагнення служити громадянам. Вимірюється поєднанням 7 показників: рівень сприйняття корупції; дотримання правил та процедур; професійна етика; справедливість та незалежність; прагнення служити суспільству і державі; дієві процеси, що спрямовані на забезпечення доброчесності держслужбовців; попередження конфлікту інтересів. Обґрунтування: цілісність є однією з основних цінностей, пов'язаних з державною службою. Комісія з міжнародної цивільної служби підкреслює важливість цілісності співробітників спільних систем Організації Об'єднаних Націй (ООН).
3. Можливості (Capabilities). Задіяно два елементи: рівень освіти та основні професійні навички. Обґрунтування: потреба в різноманітних і сильних навичках має вирішальне значення для успішної роботи будь-якої організації, включеної в сферу державну службу.
4. Інклюзивність (Inclusiveness). Визначає ступінь того, наскільки державна служба є доступною для тих громадян, яких вона обслуговує. Це пропорція жінок до чоловіків на державній службі та залучення представників релігійних й етнічних меншин. Обґрунтування: сучасна державна служба повинна бути представником громадськості, якій вона має служити. Державні установи мають бути доступними за своєю природою.

5. Залучення персоналу (Staff Engagement). Визначає рівень лояльності персоналу, прихильності та мотивації до роботи в державних установах. Обґрунтування: співробітники, які вважають, що роблять реальний внесок і по-справжньому зацікавлені у своїй роботі, будуть більш мотивованими та корисними для державної служби.

6. Інновації (Innovation). Визначає, до якої нові ідеї, політики та способів функціонування здатні розвиватися державні службовці. Обґрунтування: можливості для державних інновацій є величезними та численними. Державний сектор стикається з економічними, соціальними та екологічними проблемами. Сьогодні змінюються технології взаємодії громадян з урядом, особи та організації в усьому суспільстві формують нові види партнерських відносин, а громадяни більш інформовані, ніж будь-коли[8].

Набори даних, які потрапляють до індексу InCiSE, охоплюють аспекти державної служби через опитування респондентів, вивчення думок експертів та управлінські дані. Крім того, набори даних використовують різні шкали вимірювань з урахуванням вагових коефіцієнтів. Щоб проводити коректне порівняння балів і агрегування даних, використовувати бали для різних функцій та атрибутів, розраховувати інтегрований індекс, отримані дані мають бути нормалізовані. Метод нормалізації, який було використано у пілотному індексі InCiSE, — це метод міні-максу. Процес нормалізації зберігає розподіл даних і масштаб всіх числових показників в діапазоні від 0 до 1. Оцінка 1 означає, що країна має найбільшу кількість балів за цей показник, 0 — найнижчу (рис. 2.1.) (Додаток Б).

За 12 індикаторами, які вдалося виміряти дослідникам, для кожної країни була створена радіальна діаграма (рис. 2.2., на прикладі Польщі(Додаток В)), на якій відображено значення показників для країни і значення середнього показника для всіх країн.

Серед 31 країни, які потрапили до першого індексу InCiSE, кращими за індикаторами стали країни, які відображені у табл. 2.2. (Додаток Г). На рис.

2.3. (Додаток Д) показано загальний індекс ефективності державної служби, а також з урахуванням ВВП на душу населення (права діаграма).

Незважаючи на те, що Україна не потрапила до першого індексу InCiSE, тому що вона не включена до деяких міжнародних глобальних індексів, запропонований інструмент оцінювання ефективності державної служби має буди досліджений і адаптований до використання.

Можливо, необхідно буде розробити і нормативно затвердити вітчизняний індекс оцінювання державної служби на основі індексу InCiSE.

Це дозволить отримати реальні ключові показники ефективності, а відповідно, і оцінку ефективності на рівні міністерств та центральних органів виконавчої влади.

Тому що сьогодні суспільству не зрозуміло, чому керівники всіх антикорупційних органів отримують надбавки і премії, які вимірюються сотнями тисяч гривень, а Україна за рівнем сприйняття корупції та попередження конфлікту інтересів оцінена низькими балами у відповідних міжнародних індексах і рейтингах. Те ж саме стосується діяльності фіскальних і фінансових органів, питань управління соціальної політикою, державної службою, електронним урядуванням та діяльності багатьох інших сфер державної служби.

2.3. Аналіз діяльності центру зайнятості на прикладі Ірпінського міського центру зайнятості

Державна служба зайнятості – це орган спеціалізованих державних установ, які вирішують питання зайнятості населення, регулюють попит та пропозицію робочої сили, допомагають працевлаштовуватись неактивним громадянам, організовують їх професійне навчання та надають соціальну підтримку безробітним.

Послуги, які надають центри зайнятості є безкоштовними. Основною функцією служби зайнятості є реалізація державної політики у сфері зайнятості та працевлаштування населення та надання належних гарантій громадянам України на базі діючих центрів зайнятості[27].

Діяльність служби зайнятості спрямована на:

- прогноз та оцінку зростання зайнятості населення, інформування про ситуацію на ринку праці;
- інформування громадян, щодо гарантій та захисту від безробіття, про стан активності на ринку праці, прав та сфери зайнятості населення;
- розробку та реалізацію проектів, заходів сприяння працевлаштуванню людей, включаючи схеми сприяння працевлаштуванню звільнених громадян та громадян, яким важко знайти роботу;
- допомогу у пошуку конкретної роботи для громадян та підборі необхідних працівників для роботодавців;
- призначення соціальних виплат громадянам, яких визнано безробітними, відповідно до законів України та інших нормативно-правових актів, тощо.

На сьогодні в центрах зайнятості діє інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Служба зайнятості». Вона забезпечує інформаційну технологічну підтримку та автоматизацію організаційно-технологічних процесів у структурних сферах управління працею. Інтегрована інформаційно-аналітична система створена шляхом модульної побудови. Для автоматизації операцій у центрах зайнятості впроваджені комп'ютерні модулі призначені для надання соціальних послуг у центрах зайнятості, формування статистичних звітів та роботи з коштами загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

В центрах, ці процеси реалізуються шляхом регулювання доступу та створення відповідних баз даних[25]. Найновіші технології для обслуговування безробітних та роботодавців надали можливість для громадян мати вільний доступ до своєчасної та актуальної інформації про

попит та пропозицію робочої сили. В межах інтегрованої інформаційно-аналітичної системи без безпосередньої участі безробітного проходить автоматизований підбір роботи.

Створена інтегрована база даних про вакансії та претендентів з усієї країни, і надана реальна допомога у виборі роботи в різних частинах України за допомогою віддаленого пошуку роботи. Забезпечено реєстрацію квитанцій у державному фонді загальнообов'язкового соціального страхування на випадок безробіття та регулювання витрат на матеріальне забезпечення для надання соціальних послуг.

Ефективність діяльності служби зайнятості в контексті реструктуризації її функцій, дозволяє визначити її як категорію, що відображає ступінь реалізації поставлених цілей, тобто надання якісних соціальних послуг споживачам, результативні можливості для роботодавців, своєчасне влаштування на роботу безробітних, повного використання чинників зовнішнього середовища та забезпечення максимальної внутрішньої ефективності.

Слід зазначити, що клієнтами служби зайнятості є, з одного боку, шукачі роботи, а з іншого – роботодавці. Очевидно, що оцінювати діяльність служби зайнятості необхідно аналізуючи окремо результати роботи у сфері обслуговування шукачів роботи і сфері обслуговування роботодавців.

При оцінці ефективності в центрі уваги має бути функція працевлаштування шукачів роботи та задоволення потреб роботодавців у заповненні вакансій. Пояснюється це насамперед тим, що перевагу в оцінюванні ефективності діяльності служби зайнятості доцільно віддавати оцінюванню результату (ефекту), а не продукту[30].

Для оцінки ефективності науковці використовують різні методи, які ґрунтуються на: синтетичних показниках ефективності; порівнянні фактичних даних з нормативними, плановими або з показниками за попередні періоди; експертній оцінці ефективності; емпіричних методах оцінки ефективності тощо [17].

Оцінку ефективності діяльності центру зайнятості ми пропонуємо проводити в трьох площинах: аналіз показників діяльності центру зайнятості, оцінка показників ефективності діяльності центру зайнятості та оцінка якості надання послуг центром зайнятості. При проведенні аналізу діяльності Ірпінського міського центру зайнятості нами було проаналізовано протягом 2018-2020 років наступні показники діяльності(табл. 2.3.).

Таблиця 2.3.

Показники діяльності Ірпінського міського центру зайнятості*

Показник	2019	2020	2021
Кількість зареєстрованих безробітних, осіб	15 466	15 690	17 259
Працевлаштовано осіб,	14 168	14 726	15 057
Проходило профнавчання, осіб	3 967	3 787	3 279
Брали участь у громадських роботах та роботах тимчасового характеру, осіб	5 610	3 146	1 943
Середній розмір допомоги по безробіттю, осіб	2 607	3 292	3 371
Отримували допомогу по безробіттю, осіб	12 344	12 894	14 771

*Джерело: сформовано автором на підставі [24]

При оцінці показників ефективності діяльності застосовуємо кількісний метод, що базується на розрахунку наступних показників: чисельність безробітних, визначена за методологією МОП, рівень працевлаштування, середня тривалість пошуку роботи, навантаження на 10 вільних робочих місць, питома вага довготривалих безробітних у чисельності безробітних, які перебували на обліку центрі зайнятості (табл. 2.4.).

На основі кількісного методу в табл. 2.5. визначені показники оцінки ефективності діяльності Ірпінського міського центру зайнятості за 2019-2021 роки.

За результатами проведеного дослідження доцільно запропонувати наступні шляхи покращення діяльності центру зайнятості:

- створити базу вакансій заробітна плата яких буде не нижче рівня прожиткового мінімуму;

Таблиця 2.4.

Показники оцінки ефективності діяльності центру зайнятості

Показник	Формула розрахунку	Бажана динаміка показника
Чисельність безробітних, визначена за методологією МОП, %	$ЧБ\ МОП = (БЗ / Н) * 100\%$ де: БЗ – кількість безробітних зареєстрованих у службі зайнятості віком 15-70 років; Н – кількість населення зазначеного віку.	зменшення
Рівень працевлаштування (РП), %	$РП = (КПО / КЗО) * 100\%$ де: КПО – кількість працевлаштованих осіб центром зайнятості; КЗО – кількість зареєстрованих осіб, які звернулися до центру зайнятості	зростання
Середня тривалість пошуку роботи (СТПР), місяців	$СТПР = ТПР / КПО$ де: ТПР – сумарна тривалість пошуку роботи; КПО – кількість працевлаштованих осіб центром зайнятості.	зменшення
Навантаження на 10 вільних робочих місць (НВРМ), осіб	$НВРМ = (КЗО / КВ) * 10$ де: НВРМ – кількість претендентів на 10 вакантних місць; КЗО – кількість зареєстрованих осіб, які звернулися до центру зайнятості; КВ – кількість зареєстрованих вакансій у центрі зайнятості.	зменшення
Питома вага довготривалих безробітних у чисельності безробітних, які перебували на обліку центрі зайнятості, %	$ПВДБ = (ДБ / КЗО) * 100\%$ де: ДБ – чисельність довготривалих безробітних, які перебували на обліку в центрі зайнятості; КЗО – кількість зареєстрованих осіб, які звернулися до центру зайнятості	зниження

Джерело: [1]

- посилити співпрацю роботодавців з незайнятою частиною населення, в тому числі створення ярмарок вакансій;
- посилити інформування громадян про послуги, що надає центр зайнятості за допомогою засобів масової інформації, Інтернету, зовнішньої реклами та інше;
- підвищити технічну компетентність працівників бюро зайнятості;
- забезпечити зростання ролі роботодавців у визначенні напрямків і форм професійного навчання безробітних громадян та надання пропозицій роботодавців щодо вакансій які користуються попитом на ринку праці;

Таблиця 2.5.

Показники ефективності діяльності Ірпінського міського центру зайнятості за
2019- 2021 рік*

Показник	2019	2020	2021
Чисельність безробітних, визначена за методологією МОП, %	8,73%	7,74%	9,41%
Рівень працевлаштування (РП), %	92%	94%	87%
Середня тривалість пошуку роботи (СТПР), місяців	0,012	0,012	0,009
Навантаження на 10 вільних робочих місць (НВРМ), осіб	107	101	117
Питома вага довготривалих безробітних у чисельності безробітних, які перебували на обліку центрі зайнятості, %	0,58%	0,58%	0,71%

*Джерело: сформовано автором на підставі [24]

- впровадити інноваційні освітні технології у професійне навчання безробітних громадян, що забезпечить якість освітнього процесу та сприятиме підвищенню конкурентоспроможності громадян, що втратили роботу на ринку праці.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Усталені в ХХІ ст. погляди на державну службу як спеціальний режим здійснення громадянами, наділеними відповідною компетенцією, функцій держави, або ж як про корпус державних службовців, що забезпечують правосуб'єктність держави, реалізацію її внутрішніх і зовнішніх функцій дають найбільш загальні уявлення про цей важливий для суспільства та держави інститут.

Водночас, державна служба, як і будь-який ресурсоємкий інститут державного управління, вимагає свого раціонального та ефективного використання в інтересах народу та держави.

Управління державною службою – це визначена Конституцією та законами України, насамперед спеціальним Законом України «Про державну службу», цілеспрямована, розпорядча, організаційно-владна діяльність органів державної влади, спрямована на:

1) визначення, унормування та реалізацію єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби, із широким залученням громадськості;

2) імплементація міжнародних стандартів у сфері публічної служби (міжнародні договори, зокрема, Угода про асоціацію України і ЄС; рекомендації Ради Європи і ЄС; оціночні документи SIGMA, документи TAIEХ та ін.; рішення Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо захисту рівного права на доступ до державної служби й ін.);

3) утвердження комплексної та збалансованої системи управління державною службою, репрезентованої суб'єктами, які:

а) формують державну політику у сфері публічної служби, з урахуванням міжнародних стандартів;

б) реалізують державну кадрову політику та положення чинного законодавства, стратегій і програм з питань державної служби;

в) забезпечують підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації корпусу державної служби;

4) формування та перманентне оновлення освіченого, високопрофесійного, патріотичного та добросовісного корпусу державної служби, що здійснюється транспарентно, на конкурсних засадах;

5) упередження конфлікту інтересів, неопотизму, «кумівства» та будь-яких проявів корупції під час вступу на державну службу та впродовж усього часу її проходження;

6) організація безперервної, упродовж усієї кар'єри державного службовця, його професійної підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації;

7) забезпечення соціального та правового захисту державних службовців, підвищення престижу державної служби в суспільстві та державі[1, 22].

Своєю чергою, система управління державною службою – це встановлена чинним законодавством ієрархія супідрядних та узгоджено функціонуючих суб'єктів державного управління, а також система завдань, функцій і повноважень, методів, форм і механізмів щодо формування та реалізації кадрової політики у сфері державної служби. Її ключовими ознаками є:

а) легальність і легітимність;

б) врахування національних традицій та міжнародних стандартів управління публічною службою;

в) ієрархічність (т. зв. «кадрова вертикаль») у поєднанні з демократичним характером;

г) єдиноначальність у поєднанні з колегіальністю;

г) усебічність і повсюдність дії на всій території держави; інтегрованість у національну систему органів державної виконавчої влади з охопленням державної служби в парламенті, офісі (канцелярії) глави державу та в адміністраціях судової влади [13].

Будучи спорідненими, системи органів управління державною службою в Україні та Польщі пройшли тривалий, і багато в чому подібний генезис та еволюціонування з IX ст.

Зазначимо, що для кожної держави світу властива своя модель публічної служби, а також система управління публічною, зокрема державною службою.

Водночас, у держав, які мають споріднені правові та адміністративно-управлінські системи, спільні аспекти генезису та еволюціонування державотворення й правотворення, публічного управління та публічної служби, а також подібні проблеми у сфері публічної служби і наближені шляхи щодо їх вирішення, системи управління державною службою також мають схожий характер.

Наглядним прикладом цього є системи управління державною службою в Україні та цивільною службою в Республіці Польща.

Із урахуванням нормативного змісту ст. 12 чинного Закону України «Про державну службу» [29], під системою органів управління державною службою в Україні слід розуміти систему законодавчо визначених та ієрархічно упорядкованих суб'єктів державного управління із загальною (Кабінет Міністрів України) та спеціальною (центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом) компетенцією, а також профільних навчальних закладів (Національна академія державного управління при Президенті України і ін.) і наукових установ, та систему їх унормованих і взаємозумовлених функцій і повноважень, які забезпечують формування, оновлення та функціонування корпусу державних службовців в Україні.

Натомість, у Республіці Польща система управління державною (цивільною) службою подібна до української та репрезентована наступними суб'єктами, охарактеризованими в публікаціях [32]:

- Головою Служби Цивільної, який підпорядкований безпосередньо Голові Ради Міністрів Польщі, що «є керівником працівників урядової адміністрації» (п. 7 ст. 148 Конституції Польщі) і призначається і звільняється урядом, формує та реалізує державну кадрову політику та здійснює управління цивільною службою в Польщі;

- Радою Служби Цивільної при Голові Ради Міністрів у складі 15 членів, як консультативно-дорадчий орган у справах, пов'язаних із підготовкою стратегії управління людськими ресурсами на цивільній службі, підготовки законопроектів і проєктів інших нормативно-правових актів і програм у сфері цивільної служби, бюджетних запитів для фінансування проходження цивільної служби, кваліфікаційних вимог для кандидатів на посади цивільної служби, а також питаннями етичної та дисциплінарної відповідальності державних службовців тощо. Забезпечення діяльності цієї Ради здійснює Канцелярія Голови Ради Міністрів Польщі

- генеральним директором урядовим, посада якого утворюється в Канцелярії Ради Міністрів, міністерствах і урядових комітетах, центральних органах виконавчої влади і в урядах воєводств, а також в Управлінні з реєстрації лікарських засобів, медичних приладів і біологічних продуктів та Бюро лісового насінництва. Генеральний директор підпорядковується керівникові відповідного органу виконавчої влади.

Посади генерального директора не створюються в Головній Комендатурі Поліції, Головній Комендатурі Державної пожежної служби і Комендатурі Прикордонної охорони;

- керівником департаменту чи відділу в Канцелярії Ради Міністрів, міністерствах і урядових комітетах, центральних органах виконавчої влади і в урядах воєводств;

- Державна школа адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського, що здійснює професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації цивільних (державних) службовців у Польщі[32].

Ця система стала інструментом і результатом складного процесу творення цивільної служби в III Речі Посполитій. Феноменологія «творення служби цивільної» в Республіці Польща полягає в тому, що, починаючи із 1998 року, було створену нову «службу цивільну» (поряд із нею виділяють іще два складники публічної служби (служба в органах місцевого самоврядування та військову й парамілітарну службу, а також сформовано збалансовану систему формування державної кадрової політики й управління державною службою, що загалом сприяло інтеграції Польщі до єдиного європейського адміністративного простору та, врешті, у 2008 році, стати державою-членом ЄС.

Успіхи реформування системи управління державною службою в Україні, з урахуванням польського досвіду, у 2014-2019 рр. відкрив для України аналогічні перспективи щодо євроінтеграції, але на сьогодні реформа державної служби потребує свого завершення, без компромісів в частині «карантинних процедур».

Однак, ці «зворотні трансформації» не є фатальними і, підлягають конструктивному вирішенню. Зокрема, з урахуванням позитивного досвіду творення цивільної служби в Польщі.

Чим же схожі та відмінні між собою досліджувані системи управління державною службою? Українська та польська системи органів управління державною (цивільною) службою схожі, але не тотожні. Вони мають ієрархічну побудову та, по суті, утворюють управлінську вертикаль «кадрової влади». Ці системи, у їх широкому сенсі, репрезентовані:

а) парламентами, які на законодавчому рівні регулюють інститут державної служби;

б) органами виконавчої влади загальної (уряд, голова уряду) та спеціальної компетенції (комісії з питань державної служби, спеціально уповноважені органи або посадові особи із питань регулювання державної служби; керівники державної служби (державні секретарі, генеральні директори; кадрові служби (департаменти) і відділи)[36].

Водночас, на відміну від України, система управління державною службою в Польщі концентрована насамперед у Голови Ради Міністрів Республіки Польщі, при якому формується та працює Рада Служби Цивільної, та у Голови Служби Цивільної, який підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністрові.

Натомість, в Україні центральним суб'єктом управління державної служби є Національне агентство України з питань державної служби, яке підпорядковане безпосередньо Кабінету Міністрів України і забезпечує діяльність Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

Польська модель, за якої центральним суб'єктом управління державної служби є Голова Служби Цивільної, може бути перспективною й для України, з огляду на усталеність правового управлінського статусу одноособового керівника державної служби, який призначається та звільняється урядом.

Також у Польщі маємо завершену та уніфіковану вертикаль «кадрової влади», коли генеральні директори урядові є очільниками цивільної служби в усій системі органів виконавчої влади – від Канцелярії Ради Міністрів Республіки Польща до центральних органів виконавчої влади і воєводств. Натомість в Україні державні секретарі діють у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та міністерствах, тоді як керівниками державної служби в інших центральних органах виконавчої влади є самі керівники цих ЦОВВ.

Таким чином, зміна керівника ЦОВВ, як правило, несе докорінні зміни в кадровій політиці й управлінні державною службою у відомствах. Зауважимо також, що важливим компонентом системи реалізації та формування державної кадрової політики та управління державною службою в Польщі є Державна школа адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського (KSAP), випускники якої, завдяки набутій спеціальній професійній підготовці, мають переваги щодо обіймання вакантних посад цивільної служби. Натомість в Україні, після передачі до МОН України в листопаді 2020 року Національної академії

державного управління при Президентові України (НАДУ), питання про суб'єкта (суб'єктів) забезпечення підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців вимагає свого конструктивного розв'язання.

Отже, можливими шляхами і напрямками подальшого реформування системи управління у сфері державної служби в Україні є:

а) посилення інтеграції вітчизняної моделі державної служби і механізмів управління в цій сфері до стандартів єдиного адміністративного простору в межах реалізації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом;

б) проведення системного аудиту, із залученням міжнародного інструментарію оцінки SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) й ін., основних здобутків і прорахунків реформи державної служби, проведеної в Україні в 2015-2020 роках, а також визначення перспектив модернізації системи управління державної служби в Україні на наступні три роки;

в) здійснення функціонального обстеження основних складників системи управління державною службою в Україні та забезпечення обговорення його результатів із громадськістю, а також повернення громадськості до конкурсних комісій, які визначають переможців на вакантні посади державної служби;

г) посилення державно-управлінського статусу і гарантій незалежності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, переіменувавши її як Комісію з питань вищого корпусу державної служби при Прем'єр-міністрові України;

г) скасування сумнівних новел щодо визначення переможцями «не більше п'яти осіб на одну посаду» (ч. 1 ст. 28 Закону України «Про державну службу») і призупинення дії положень цього ж Закону під час карантину, викликаного пандемією коронавірусу COVID- 19, як такі, що, по суті,

згорнули транспарентний характер реформи державної служби і суттєво послабили систему управління державною службою в Україні та ін.

ВИСНОВКИ

Історичний аналіз становлення державної служби в Україні свідчить: 1. зі змінами державного устрою, характеру та завдань держави, державного управління, змінювалась і сама державна служба. За різних історичних обставин державна служба має свої особливості та форми реалізації державної волі. Розвиток та становлення державної служби обумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки по потребою організації управління державою та процесами державотворення.

2. Особливістю державної служби є її невід'ємність від розвитку держави, при цьому державна служба наслідує всі характерні ознаки держави, відображає стан державності, удосконалюється та структурується разом із розвитком держави.

3. Ефективність прийнятих управлінських рішень в органах державної влади більшою мірою залежить від професіоналізму та компетенцій державних службовців, що знаходяться на керівних посадах.

Для підвищення ефективності системи державної служби, необхідно впровадити наступне:

вдосконалити організаційну структуру системи державної служби, яка б відповідала б стратегії функціонування та розвитку системи;

впровадити ефективну систему розвитку персоналу, а саме, добір, ротацію, підготовку та перепідготовку висококваліфікованих фахівців державної служби;

запровадити стандартні технології надання послуг, які б дозволили органам державної влади якісно та вчасно надавати відповідні послуги населенню та організаціям;

впровадити якісне інформаційне забезпечення, що забезпечить прозорість та відкритість системи державної служби, адаптацію її до умов зовнішнього середовища.

4. Проведено узагальнення запропонованих ученими методів і моделей оцінювання ефективності модернізації державної служби. Оцінювання і модернізація досліджувалися вченими зазвичай окремо. Їх взаємозв'язку увага майже не приділялася. Хоча оцінювання направлене на вдосконалення результатів проведення модернізації і максимізацію ефективності впливу різних програм свідчить про необхідність взаємозв'язку оцінювання і модернізації. Оцінювання ефективності державної служби – важлива складова системи контролю проходження цих процесів.

Правильний вибір моделі оцінювання сприяє об'єктивності та всебічності цього процесу. Зважаючи на багатовимірність об'єктів державної служби при оцінюванні ефективності, широке застосування методів багатовимірного статистичного аналізу дасть змогу групувати об'єкти контролю і моніторингу, вивчати їх у динаміці, а також визначати якісні агреговані показники для опису об'єктів модернізації і для моніторингу прогресу й відображення її результатів.

Важливим вбачається завчасне здійснення оцінювання програм і стратегій розвитку державної служби, причому таке ex-ante оцінювання має бути як внутрішнім, проведеним у межах інститутів державної служби, відповідальних за здійснення програми, так і зовнішнім – із залученням експертів.

5. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри.

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової

діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", здійснюється суб'єктом призначення.

Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

6. У 2017 році за підтримки Оксфордського університету, Інституту урядування та публічної служби Великобританії, Фонду відкритого суспільства було розроблено та апробовано як пілотний проект Міжнародний індекс ефективності державної служби (The International Civil Service Effectiveness — InCiSE). Україна не потрапила до першого індексу InCiSE, тому що вона не включена до деяких міжнародних глобальних індексів, запропонований інструмент оцінювання ефективності державної служби має бути досліджений і адаптований до використання.

Можливо, необхідно буде розробити і нормативно затвердити вітчизняний індекс оцінювання державної служби на основі індексу InCiSE.

Це дозволить отримати реальні ключові показники ефективності, а відповідно, і оцінку ефективності на рівні міністерств та центральних органів виконавчої влади.

Тому що сьогодні суспільству не зрозуміло, чому керівники всіх антикорупційних органів отримують надбавки і премії, які вимірюються сотнями тисяч гривень, а Україна за рівнем сприйняття корупції та попередження конфлікту інтересів оцінена низькими балами у відповідних міжнародних індексах і рейтингах. Те ж саме стосується діяльності фіскальних і фінансових органів, питань управління соціальною політикою, державної службою, електронним урядуванням та діяльності багатьох інших сфер державної служби.

8. За результатами проведеного дослідження доцільно запропонувати наступні шляхи покращення діяльності Ірпінського міського центру зайнятості:

- створити базу вакансій заробітна плата яких буде не нижче рівня прожиткового мінімуму;
- посилити співпрацю роботодавців з незайнятою частиною населення, в тому числі створення ярмарок вакансій;
- підвищити технічну компетентність працівників бюро зайнятості;
- посилити інформування громадян про послуги, що надає центр зайнятості за допомогою засобів масової інформації, Інтернету, зовнішньої реклами та інше;
- забезпечити зростання ролі роботодавців у визначенні напрямків і форм професійного навчання безробітних громадян та надання пропозицій роботодавців щодо вакансій які користуються попитом на ринку праці;
- впровадити інноваційні освітні технології у професійне навчання безробітних громадян, що забезпечить якість освітнього процесу та сприятиме підвищенню конкурентоспроможності громадян, що втратили роботу на ринку праці.

9. Основними шляхами і напрямами подальшого реформування системи управління у сфері державної служби в Україні є:

- а) посилення інтеграції вітчизняної моделі державної служби і механізмів управління в цій сфері до стандартів єдиного адміністративного простору в межах реалізації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом;
- б) проведення системного аудиту, із залученням міжнародного інструментарію оцінки SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) й ін., основних здобутків і прорахунків реформи державної служби, проведеної в Україні в 2015-2020 роках, а також визначення перспектив модернізації системи управління державної служби в Україні на наступні три роки;

в) здійснення функціонального обстеження основних складників системи управління державною службою в Україні та забезпечення обговорення його результатів із громадськістю, а також повернення громадськості до конкурсних комісій, які визначають переможців на вакантні посади державної служби;

г) посилення державно-управлінського статусу і гарантій незалежності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, переіменувавши її як Комісію з питань вищого корпусу державної служби при Прем'єр-міністрові України;

г) скасування сумнівних новел щодо визначення переможцями «не більше п'яти осіб на одну посаду» (ч. 1 ст. 28 Закону України «Про державну службу») і призупинення дії положень цього ж Закону під час карантину, викликаного пандемією коронавірусу COVID- 19, як такі, що, по суті, згорнули транспарентний характер реформи державної служби і суттєво послабили систему управління державною службою в Україні та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алюшина, Н. О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. *Ефективність державного управління*, (70/71), 11–16. <https://doi.org/10.36930/507001>
2. Вайс Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики : пер. с англ. / Керол Г. Вайс ; под общ. рук. Р. Ткачук, М. Корчинська. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2000. – 671 с.
3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. – К. : Всеуuito, 2003. – 350 с.
4. Гвазава Н. Г. Ефективність діяльності державного управління у бюджетному процесі України / Н. Г. Гвазава // Науковий погляд: економіка та управління. – Дніпро: Гельветика, 2022 – № 2 (78) – С. 97-103.
5. Гончарук О.Б., Савичук Н.О. Поняття механізмів державного управління та їх практичне значення Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 7. URL: https://doi.org/10.32702/2306_6814.2021.7.77
6. Грищук А.Б. Принцип професіоналізму в державній службі. Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія Право. 2021. 65. URL: <https://doi.org/10.24144/23073322.2021.65.41>
6. Грищук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с. 7.
7. Древаль, О.Ю. Системний підхід до визначення ефективності державної служби [Текст] / О.Ю. Древаль, О.М. Чебанюк // Економічні проблеми сталого розвитку : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті проф. Балацького О.Ф., м. Суми, 6-8 травня 2014 р.: у 2-х т. / За заг. ред.: О.В. Прокопенко, О.В. Люльова. - Суми : СумДУ, 2014. - Т.2. - С. 323-324.

8. Зелінський Сергій. InCiSE: новий підхід до оцінювання ефективності державної служби. ДЕРЖСЛУЖБОВЕЦЬ, БЕРЕЗЕНЬ, 2018/№ 3 Назва з екрану: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34899.html>
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
10. Корнута Л. М. Принцип лояльності в державній службі : теоретико-правова характеристика та перспективи розвитку. Право і суспільство. 2019. № 1. Ч. 1. С. 91–96.
11. Костирко Р. О. Системно-цільовий підхід до організації внутрішнього контролю для прийняття управлінських рішень / Р. О. Костирко // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 3 (93). – С. 197–206.
12. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. П. Лаврінчук. – К., 1999. – 186 с.
13. Майка М. Б. Управління державними ресурсами як завдання державної служби / М. Б. Майка, І. Г. Гакало // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голова ред. ради), Л. І. Кормич (голов. ред.), І. М. Милосердна (виконавч. ред.), Т. М. Краснопольська (виконавч. ред.) [та ін.] ; НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. – Вип. 69. – С. 21-26. DOI <https://doi.org/10.32837/app.v0i69.1297>
14. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2009. – 608 с. – (3-тє вид. переробл. та доп.).
15. Малярець Л. М. Збалансована система показників в оцінці діяльності підприємства. Наукове видання. / Л. М. Малярець, А. В. Штереверя. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2008. – 188 с.
16. Мартинець, В. В., Антоненко, А. Г., Коломієць, Д. А. Оцінка ефективності діяльності центру зайнятості // Вісник Сумського

- державного університету. Серія Економіка. 2021. № 3. С. 263–269.
DOI: 10.21272/1817-9215.2021.3-30
17. Маршавін Ю.М. Методологічні засади оцінювання ефективності ДСЗ України та її підрозділів. Ринок праці та зайнятість населення. 2014. № 1.
 18. Методичні рекомендації щодо визначення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду затверджені наказом НАДС від 20.11.2020 № 217-20
 19. Носань, Н., & Кусяка М. (2021). ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. Економіка та суспільство, (26).
<https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-26-57>
 20. О. Федорчак. // Ефективність державного управління: збірник наукових праць. – 2014. – Вип. 40. – С. 159–168.
 21. Оболенський О. Ю. Державна служба : [навч. посібник] / Оболенський О. Ю. Оболенський О. Ю. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
 22. Олійник А. В. Оцінювання державних службовців як важливий чинник підвищення ефективності функціонування державної служби / А. В. Олійник // Правова позиція. – 2020. - № 4 (29). - С. 37 – 40
 23. Олійник Д. В. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління / Д. В. Олійник // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 275–283.
 24. Офіційна сторінка Ірпінський міський центр зайнятості Назва з екрану:
<https://irpin.ua/news/irpins-kyu-tsentr-zayniatosti-proponuie-robotu-v-orhanizatsiiakh-shcho-zabezpechuiut-zhyttiediial-nist-rehionu/>
 25. Офіційний сайт Сумського центру зайнятості: веб-сайт.URL:
<https://sum.dcz.gov.ua/>

26. Пахомов І. М. Проблема побудови сучасної теорії державної служби: підходи до вирішення / Пахомов І. М. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 253 с. – (Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу) (Матеріали щорічної науково-практичної конференції. 28 квітня 2005 р.).
27. Петрова І. Л., Близнюк В. В., Куліков Г. Т. Український ринок праці: особливості розвитку та ефективність функціонування. НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. К. 2009. С. 368.
28. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 "Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців"
29. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. Відомості Верховної ради України. 2016. № 4. Ст. 43
30. Родічева І. С. Сучасні підходи до оцінки діяльності державної служби зайнятості як складової частини інфраструктури ринку праці. Вісник Хмельницького нац. ун-ту. 2009. Т. 2. № 5.
31. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки ухв. розпор. КМУ від 24 черв. 2016 р. No 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page2>
32. Федоренко В. Л., Федоренко М. В. Системи управління державною службою в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект. Вісник Луганського держ. Університету внутр. Справ ім. Е. О. Дідоренка. 2020. № 3 (91). С. 205-217.
33. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.] / Черноног Є. С. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
34. Шапран О. Ю. Оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців України у сфері надання соціальних послуг: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Держ. служба»

- / О. Ю. Шапран; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. - К., 2012. - 20 с.
35. Шахов В. М. ISO 9000. Системы управления качеством: от идеи до воплощения : монография / \В. М. Шахов, А. Л. Голубенко, Р. В. Петренко. – Луганск : ОАО «ЛЮТ», 2004. – 204 с.
 36. Bakumenko, V., Bielousova, O., & Bielousov, V. (2020). PRINCIPLES FOR ASSESSING THE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM. *Public Administration and Regional Development*, (7), 286-308.
<https://doi.org/10.34132/pard2020.07.14>
 37. Davies I. C. Evaluation and Performance Management in Government / I. C. Davies // *Evaluation*, 1999. Vol. – 5(2). – 150–159.
 38. Kaplan R. S. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System / R. S. Kaplan, D. Norton // *Harvard Business Review*. – (Jan.–Febr. 1996) . – 74, no. 1. – P. 75–85.
 39. Kuhlman, S. Performance Measurement and Performance Comparison in German Local Governments / S. Kuhlman. 2004. P. 34–46.
 40. Perret B. L'évaluation des politiques publiques / B. Perret. – Paris : «La Decouverte», 2001. – 124 p.
 41. Pollitt C. Evaluating in public sector reforms : an international perspective [Электронный ресурс] / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Режим доступа : http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO04025_bouckaert.pdf
 42. Wollman H. Evaluation in Public-sector reform: Toward a «third wave» of evaluation? / H. Wollmunn (ed.). // *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham/Northampton : Edgar Elgar, 2003. – P. 1–11.