

мовлюється важливістю розвитку належного демократичного врядування в Україні, виокремленням інноваційних механізмів щодо вдосконалення виконавської дисципліни в органах публічної служби на багаторівневому публічному управлінні.

Ключові слова: *публічна служба, професіоналізм публічних службовців, реформування державного управління, поняття та сутність, виконавська дисципліна, методи контролю та підтримки, країни Європейського співтовариства, адаптація досвіду.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Реформування державної служби в Україні є важливою складовою належного функціонування державного управління та сприятиме системному переходу до публічного управління в умовах трансформації нашого суспільства до європейської спільноти. Це можливо здійснити лише за умови високого рівня виконавської дисципліни як зі сторони держави, так і суспільства. Принципове значення має виокремлення механізмів, які забезпечують ефективність виконавської дисципліни державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування в органах публічної служби, що обумовлюється розвитком належного демократичного врядування в Україні. Вказане обумовлено насамперед процесом розвитку теорії та практики реформування державного управління в публічне управління в Україні, закріплення інституту публічної служби та явищ, процесів, що є його складовими та тісно з ним пов'язані. Окрім того, вивчення запропонованої теми виникло у зв'язку з необхідністю аналізу діючих процесів та утворення нового наукового підґрунтя для формування дієвих науково-практичних рекомендацій для застосування базових та сучасних інноваційних механізмів забезпечення ефективності виконавської дисципліни на публічній службі. Значна роль відводиться вивченню та узагальненню позитивного досвіду зарубіжних країн для його імплементації в Україні.

Наукові підходи до понять «механізми», «виконавська дисципліна», «публічна служба» відображають нові, сучасні тенденції становлення наукового дискурсу з цієї проблематики у галузі знань

«Публічне управління та адміністрування» й водночас можуть стати платформою для подальших висновків щодо напрямків зростання ефективності виконавської дисципліни в органах публічної влади.

Окрім того, імплементація позитивних тенденцій зарубіжного досвіду є запорукою ефективної виконавської дисципліни в органах публічної служби України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню виконавської дисципліни приділяється доволі велика увага в науці державного управління, юридичних та економічних науках тощо. Між тим в сучасній літературі відсутнє комплексне дослідження механізмів забезпечення вказаного поняття в органах публічної служби. Так, вивченню особливостей здійснення державної служби, контролю за виконавською дисципліною державних службовців, адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС присвятили свої праці багато вітчизняних учених та фахівців: В. Авер'янов, Л. Антонова, С. Дубенко, В. Ємельянов, Ю. Кальниш, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, О. Прохоренко, Л. Прудіус, С. Серьогін, О. Сушинський, С. Хаджирадева, які розглядали це питання в контексті наближення владних інституцій України до стандартів ЄС. Однак у їх наукових працях відсутнє єдине розуміння поняття «виконавська дисципліна», а також поза межах їх досліджень залишилися механізми забезпечення її в органах публічної служби. Тож не зважаючи на численну кількість публікацій з даної тематики, виникла потреба продовжити наукові дослідження з питання характеристики механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної влади, що й спонукало нас до визначення теми, мети та завдань дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – охарактеризувати механізми забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби, запропонувати шляхи їх вдосконалення для подальшого розвитку цього питання у галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до поставленої нами мети спробуємо комплексно окреслити базові механізми забезпечення виконавської дисципліни державних служ-

бовців та посадових осіб місцевого самоврядування в органах публічної служби, зокрема такі як планування, організація, контроль, оцінювання, управління якістю, мотивація.

Механізм планування застосовується для досягнення результатів управлінської діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в органах публічної служби. Вони мають відповідати завданням конкретного органу влади та завданням державної політики. Функціонує стратегічне та оперативне планування. Річний план є основою запровадження системи стратегічного планування, що забезпечує послідовність та логічність виконання завдань, покладених на відповідний орган виконавчої влади.

Чітка система планування має формувати стратегічні плани органів виконавчої влади на основі визначених політичних пріоритетів, що сформульовані у Програмі діяльності Уряду і, тим самим, забезпечити контроль над ефективним використанням робочого часу та якості виконання завдань державними службовцями. На основі стратегічних планів ОВВ формуються плани роботи структурних підрозділів, які мають об'єднати індивідуальні плани роботи кожного державного службовця для їх подальшого щорічного звіту.

Розглянемо механізм планування на прикладі Польщі. Активно реалізується механізм планування через такий управлінський інститут як доручення, який є інструментом найнижчої нормативної сили в порівнянні з іншими актами. Доручення Прем'єр-міністра можуть виникнути у відповідь на поточні запити з боку законодавчої гілки влади, але в будь-якому випадку вони носять інформаційний, а не розпорядчий характер. Розгляд доручення вносить зміни до роботи уряду та окремо взятого міністерства лише у випадку згоди цілого Кабінету Міністрів і набуває вже форми розпорядження [7, с. 5-7]. Саме така практика використовується в країнах Балтії, яка впливає на зміну предмета контролю, що виступає запланованим конкретним результатом. Стратегічний та річний плани, які будуть основою запровадження системи стратегічного планування, забезпечать послідовність та логічність під час виконання завдань, покладених на відповідний орган виконавчої влади.

Отже, механізм планування змінює предмет оцінювання виконавської дисципліни, де якість виступає результатом виконавської діяльності, а не формальне його виконання. Такий підхід у публічному управлінні характерний для європейських країн, які запроваджують не лише стандарти якості, а також стандарти для процедури прийняття, виконання рішень, тобто, ясні і чітко вимірювані критерії якості результатів управлінської діяльності, що не дозволяють чиновнику відхилитися від запланованого шляху до досягнення результату.

Ще одним класичним механізмом забезпечення виконавської дисципліни державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в органах публічної служби є механізм контролю, який має стати стандартом оцінювання фактично досягнутих результатів, оцінювання якості впровадження управлінських рішень та надання управлінських послуг населенню. Важливим аспектом є переорієнтація функцій державного контролю у сфері реалізації управлінських рішень з каральної на допоміжну, фасилітативну, що передбачає не стільки виявлення фактів порушення виконавської дисципліни органами виконавчої влади, скільки з'ясування причин виникнення цих порушень [1, с. 256]. Зазначена концепція зорієнтує діяльність контролюючих органів на впровадження у свою практику елементів функціонального аудиту та контролінгу, покликаного з'ясувати недоліки в організації роботи апарату, державної установи або її взаємодії з іншими органами державної влади та сприяти їх усуненню. Важливим елементом організації контролю виконавської дисципліни виступає моніторинг міжвідомчого документообігу та розгляду органами державної влади звернень громадян щодо надання населенню управлінських послуг.

Організаційний механізм є важливим компонентом підвищення якості виконавської дисципліни, що в значній мірі сприяє застосуванню не лише адміністративних заходів екстенсивного характеру на кшталт збільшення штатної чисельності працівників чи посилення контролю за їх роботою. Адже організаційні заходи мають бути спрямовані на інтенсифікацію праці державних службовців, належне технічне забезпечення робочого місця, дотримання елементар-

них умов гігієни праці та відпочинку державних службовців, зокрема про необхідність вдосконалення технічної бази органів державної влади [2, с. 108]. Сьогодні важливе значення в організаційному механізмі має запровадження в публічній службі електронного врядування, навчання державних службовців тайм-менеджменту, цифровій грамотності та управлінню людськими ресурсами в умовах змін та ризиків. Тому цільове обстеження умов праці та робочого місця державного службовця передбачає розробку науково обґрунтованих рекомендацій щодо організації праці відповідно до сучасних вимог організаційного менеджменту в органах державної влади і їх закріплення відповідними нормативними актами.

Нормативно-правовий механізм забезпечує державних службовців правовим регулюванням виконавської дисципліни в державних органах влади у межах їх повноважень, що зумовлено рівнем правової свідомості та правової культури суспільства.

Доцільність дослідження нормативно-правового механізму забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби обумовлюється важливістю розвитку належного демократичного врядування в Україні, що сприятиме підвищенню репутації публічної служби в органах влади, зростанню іміджу публічного службовця, формуванню якісно нової системи публічної служби в Україні. Концептуальні питання реалізації нормативно-правового механізму забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби закріплено в Конституції України [8, с.38], Законі України «Про державну службу» [9], в Постановах Кабінету Міністрів України, наказах Національного агентства України про державну службу. Так нормами Основного Закону держави гарантовано громадянам рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування; в Законі України «Про державну службу» [9] прописано принцип юридичної рівності, який виступає індикатором виконавської дисципліни, слугує рівнем дотримання її, який можна охарактеризувати як неухильне, належне, своєчасне та якісне виконання посадовими особами функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо, що реалізуються завдяки

принципам верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності.

Механізм оцінювання управління персоналом доцільно розглядати крізь призму Закону України «Про державну службу» [9], що змінив методологію оцінювання персоналу на державній службі. Застосовуючи досвід країн ЄС, в яких не існує універсальної системи оцінювання, а різняться характерними професійними якостями працівника – креативністю, інтелектуальними здібностями, стресостійкістю та професіоналізмом, а їх підходи стали зразком для наслідування в Україні [6]. Таким чином, внесено зміни до визначення цілей системи оцінювання роботи персоналу, змінено функції відділів управління персоналом (замість управління кадрами), що забезпечило необхідні умови для їх мотивації до професійної кар'єри, якісного та ефективного виконання посадових обов'язків. Значна увага приділяється кінцевому результату роботи, умінню володіти цифровими технологіями, комунікативними навичками. Враховуються такі компоненти оцінювання роботи державних службовців: результати роботи, правильність виконання, творчий підхід, надійність, організаційні навички, системний професійний розвиток, робота в команді тощо. Однією є пропозиція, внести зміни до діючого Положення НАДС щодо оцінювання державних службовців, зокрема, доповнити текст таким змістом: «просування по службі можливе лише, якщо службовець отримав оцінку «відмінно» за усіма належними критеріями». Такі критерії можуть бути запозичені нашими співвітчизниками у Чехії, де критерії оцінювання включають: патріотизм, належну якість роботи, дисциплінованість та успішне навчання; у Словаччині, де щорічно оцінюють знання нормативно-правової системи, якості роботи, трудову дисципліну; в Литві – у разі відмінних або навпаки, незадовільних результатів атестаційна комісія може приймати рішення, від якого залежить просування державного службовця по службі або навпаки – його звільнення. Також в Угорщині оцінювання персоналу проводиться раз на чотири роки, а співбесіда із службовцями (з метою визначення преміальних надбавок) – щорічно; у Румунії має місце щорічне оцінювання на основі цільових угод [6].

Механізм управління якістю є одним з ефективних інструментів визначення результативності публічної служби в органах публічної влади. Відповідно за завдань побудови системи управління якістю (далі – СУЯ) в органах державної влади (далі – ОДВ) є створення умов, які гарантували б належну якість послуг, які ОДВ надає різним категоріям споживачів. Оскільки якість послуг ОВВ формується в рамках внутрішніх процесів ОВВ, для створення таких умов необхідно створити ефективну систему управління цими процесами – це і є СУЯ. Загальновизнані міжнародні вимоги до СУЯ будь-якої організації, виконання яких повинно забезпечити впевненість у тому, що споживачі стабільно отримуватимуть тільки якісні послуги, передбачені вимогами стандартів управління якістю та стандартів управління людськими ресурсами (TQM (Total Quality Management) – «система тотального управління якістю», стандарти серії ISO 9000 [11], CAF (Common Assessment Framework) [12], SA 8000 «Social Accountability» «Соціальна відповідальність» [13], «Investors in People» «Інвестори в людей» [14] та інших.

Мотиваційно-ціннісний механізм направлений на стимулювання виконавської дисципліни в державних службовців задля визначення пріоритетних напрямів підвищення ефективності системи державної служби, що спрямована на підвищення якості надання адміністративних послуг населенню, проведення професійних консультацій для вироблення державної політики та її реалізації. В інтересах суспільства державна служба має бути результативною та ефективною, ціленаправленою на сталий розвиток держави та суспільства, їх взаємодію, відповідно до завдань, функцій і повноважень органів державної влади, заснованих на конституційних засадах [10, с.11].

Мотиваційно-ціннісний механізм забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби можемо вважати головним, системоутворювальним компонентом розвитку особистості державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування, що пов'язаний з усвідомленням ціннісних аспектів публічної служби, значущості розвитку професійної компетентності та саморозвитку, ставлення до процесу постійного вдосконалення професійних на-

вичок, спрямованістю особистості, управлінням професійним розвитком, самостійністю та бажанням удосконалювати професійну діяльність на основі реалізації позитивних змін.

Важливе значення для мотиваційно-ціннісного механізму є виокремлення критеріїв визначення вмотивованості особистості до досягнення результатів, якими можуть бути оцінювання результату; оцінювання очікуваних наслідків у досягненні цих результатів; оцінювання корисності (привабливості) наслідків. На нашу думку, сутність мотиваційно-ціннісного механізму полягає в забезпеченні конструювання такої системи дій, яка підтримує пізнавальні та інші мотиви в активному стані, що сприяє реалізації мотиваційного управління в публічній службі.

На прикладі досвіду зарубіжних країн доцільно відмітити, що державна служба в більшості країн ЄС завжди надавала працівникам постійні привілеї щодо гарантії зайнятості та пенсійного забезпечення, але це не мало відношення до оплати праці. Традиційно державні службовці не отримували будь-якого матеріального заохочення за належне виконання своєї роботи. Логіка такого дисбалансу має свої історичні причини, й сьогодні в багатьох аспектах вона видається застарілою. Ідея професійної державної служби в «старих» країнах-членах ЄС й досі багато в чому визначається саме поняттям «служби», хоча це й суперечить економічному поняттю «праці». Тобто державні службовці працюють заради інтересів держави, а не на себе. Служіння суспільству є, з етичного погляду, вищим за приватні інтереси, відповідно до державних службовців встановлюються вищі моральні (не матеріальні) вимоги та привілеї. Тому зарплата розглядається як засіб підтримки та забезпечення життя державних службовців, а не як винагорода за виконання обов'язків. На початку ХХІ ст. ця традиція почала поступово зникати. Саме тому в країнах ЄС тепер державним службовцям платять не за надання послуг державі, а за якісно виконану роботу. Це, у свою чергу, означає відповідне зменшення їх привілеїв. Запровадження системи оплати праці залежно від якості виконаної роботи в країнах ЄС часто пов'язують із системою бонусів (як і в приватному секторі), як, наприклад, у

ФРН. Частіше за все система додаткових виплат є досить складною, а основна (базова) зарплата державних службовців – низька по відношенню до загальної суми виплат. Наприклад, у Латвії додаткові виплати досягають 50 % від загальної суми зарплати, а в Литві – до 70 %. Утім і в цих країнах дотепер відсутні чіткі критерії оцінки якості виконуваних державними службовцями робіт. Надбавки виплачуються, як правило, за стаж і потенціал кар'єрного зростання. У деяких країнах, навпаки, преміальні виплати не перевищують 3 – 5 %. Загалом на рівні ЄС до цього часу не відбулося узагальнення практики преміювання державних службовців за критерієм якості праці [4, с. 69-77].

В Україні системно запроваджується практика щомісячного перегляду системи організації оплати праці державних службовців. При цьому в нас залишається проблемою врегулювання диференціації зарплати державних службовців. Існують значні відмінності рівнів зарплати в різних державних відомствах, галузях. Такий фактор, звичайно, знижує мотиваційний потенціал державних службовців, виступає технологією для «переманювання» кращих працівників з однієї сфери діяльності в іншу.

Здійснений НАДС аналіз матеріалів у різних відомствах і міністерствах показує, що ця різниця часто ставить 1,5 – 2 рази. Працівники Міністерства юстиції України мають удвічі більше надбавок, ніж працівники Міністерства праці та соціальної політики України. Звичайно, ця диференціація завжди була, але вона досягала максимум 15 – 20 %. Можливо, функції спеціалістів та складність роботи в міністерстві, в облдержадміністрації, у Секретаріаті Кабінету Міністрів України дещо інші, але диференціація за складність не повинна перевищувати 100 і 200 %. Стабілізація системи державної служби полягає у зміні моделі державного апарату та передбачає збільшення витрат на утримання державних службовців.

Зацікавленість в отриманні позитивного результату неможлива без надійних соціальних гарантій, гнучкої системи заохочень. Такі мотиваційні чинники будують якісно нові стосунки в ієрархічній системі державної служби України.

practice of public administration, as well as a cross-cutting revision of the basic mechanisms for ensuring executive discipline in public service bodies, taking into account the changes that have occurred in the public life of Ukraine and the current legislation regulating the activities of civil servants. The author of the article pays special attention to the basic mechanisms for ensuring executive discipline in public service bodies in order to radically update them, in particular, such as regulatory, organizational, planning, control, assessment and quality management. In addition, he proposes to expand the classification of basic mechanisms for ensuring performing discipline in public service bodies, thanks to the transformation processes of Ukraine into a European simple, the study and generalization of the best experience of foreign countries in this area of activity - modern, new, which include motivational-value, crowdsourcing, crowdfunding, etc.

This will help to strengthen and develop in the future the level of executive discipline of civil servants and local government officials in the public service through self-improvement, self-development and self-realization of their abilities. Draws attention to an integrated approach to solving the problem of choosing innovative mechanisms for ensuring performing discipline in public service bodies.

The expediency of studying the characteristics of the mechanisms for ensuring executive discipline in public service bodies is determined by the importance of developing good democratic governance in Ukraine, highlighting innovative mechanisms for improving executive discipline in public service bodies at a multi-level public administration. This will help to improve the reputation of the public service in the authorities, to enhance the image of a public servant, and to form a qualitatively new system of public service in Ukraine.

Key words: *public service, professionalism of public servants, reforming public administration, concept and essence, executive discipline, methods of control and support of the countries of the European Community, adaptation of experience.*

Received: 18.01.22

References:

1. Bakumenko, V.D. (2003), Teoreticheskiye i organizatsionnyye osnovy gosudarstvennogo upravleniya [Theoretical and organizational principles of public administration], *Millenium*, Kyiv, Ukraine. [in Ukrainian].
2. Belaya L.R., Kivalov S.V. and Todoshchak O.V. (2002), Praktikum po spetskursu «Organizatsiya gosudarstvennoy sluzhby v Ukraine» [Workshop on the special course “Organization of Civil Service in Ukraine”], *Yuridicheskaya literatura*, Odessa, Ukraine. [in Ukrainian].
3. Nizhnik, N.R. N.G. Plakhotnyuk, and Mel’nichenko, V.I. (2002), Iсполnitel’naya vlast’ v Ukraine [Executive power in Ukraine], UADU, Kyiv, Ukraine. [in Ukrainian].
4. Gray, Yu. (2019), “Formation of motivation support systems of development of enterprises”, *Agrosvit*, vol. 13-14, pp. 67-76. DOI: 10.32702/2306-6792.2019.13-14.67 [in English].
5. ISO (2008), “ISO 9000 - Quality management”, *www.iso.org* Retrieved from http://www.iso.org/iso/ru/iso_9000. [in English].
6. Kal’nysh, YU. G. (2005), Nekotoryye printsipy i printsipy gosudarstvennogo upravleniya v stranakh yevropeyskogo soyuza [Some principles and principles of public administration in the European Union], *Atika*, Kyiv, Ukraine. [in Ukrainian].
7. Kal’nish, YU.G (2007), Mekhanizmy vdoskonalennia vykonavskoi dystsypliny derzhavnykh sluzhbovtziv ta posadovykh osib mistsevoho samovri- aduvannia (vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid). [Mechanisms for improving the executive discipline of civil servants and local government officials (domestic and foreign experience)], *Nauchnyye trudy*, vol. 125, no. 112, pp. 5-11, Retrieved from <https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2009/125-112-1.pdf> [in Ukrainian].
8. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (1996), “The Constitu- tion of Ukraine”, *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
9. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “On civil service”, *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [in Ukrainian].
10. Starkov, V.I. (2021), Stymuliuvannia vykonavskoi dystsypliny u der- zhavnykh sluzhbovtziv: dosvid krain EU. [Stimulating executive discipline in

civil servants: the experience of EU countries], *www.dridu.dp.ua* Retrieved from <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10svidke.pdf> [in Ukrainian].

11. CAF – Common Assessment Framework (2008), Retrieved from <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191> [in English].

12. iSixSigma (2008), “Introduction and Implementation of Total Quality Management (TQM)”, Retrieved from <https://www.isixsigma.com/methodology/total-quality-management-tqm/introduction-andimplementation-total-quality-management-tqm> [in English].

13. Investors in People (2007), “International standard. Investors in People”, Retrieved from <https://www.investorsinpeople.com/iip-standard> [in English].

14. International Document (2007), Mizhnarodnyy standart. Sotsial’na vidpovidal’nist’ [International standard. Social responsibility (SA8000)], *zakon3.rada.gov.ua* Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0015697-07> [in English].

15. Khadzhyradieva, S. Chernenko, N.M. Ruchkina, M.M. Larina, N.B. and Sakaliuk, O.O. (2021), “Risks in Public Administration in the Context of Globalisation”, *International Journal of Criminology and Sociology*, available at: <https://www.lifescienceglobal.com/independent-journals/journal-of-advances-in-management-sciences-information-systems/83-abstract/ijcs/4436-abstract-risks-in-public-administration-in-the-context-of-globalisation>. DOI: <https://doi.org/10.6000/1929-4409.2020.09.356>. [in English].

16. Chumachenko, D. ., Yemelyanov, V. ., Zhovnirchuk, Y. ., Bandura, I. ., & Karpeko, N. . (2021). Modelos sociales de lucha contra la corrupción y prácticas corruptas en la dimensión global y Europea. *Apuntes Universitarios*, 11(3), 183–196. <https://doi.org/10.17162/au.v11i3.700> [in English].

17. Sribna, Y., Koval, V., Olczak, P., Bizonych, D., Matuszewska, D., Shtyrov, O. (2021). Forecasting solar generation in energy systems to accelerate the implementation of sustainable economic development. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal*, 24(3), 5-28. <https://doi.org/10.33223/epj/141095> [in English].

Відомості про автора / Information about the Author

Яшутін Ігор: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби, Київський національний університет імені Тараса Шевченка: вул. Академіка Ромоданова, 12/2, м. Київ, 03057, Україна.

Igor Yashutin: Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, vul. Akademika Romodanova, 12/2, Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0002-9023-936X

E-mail: natali.larina@ukr.net