

КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ

МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ

ДИПЛОМНА РОБОТА

«Публічне управління: як вирішити проблему системи оплати праці державних
службовців в Україні»

Студент: Олександр Апостол

Наукова керівниця: Марина Рабінович

Для здобуття освітнього ступеня: «Магістр»

За спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Київ 2022

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	3
ПРОБЛЕМА ПОЛІТИКИ	4
<i>визначення проблеми</i>	4
<i>Складова</i>	4
<i>Динаміка</i>	8
<i>Сучасний стан</i>	16
<i>Масштаб</i>	17
АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ	21
<i>Внутрішні стейкхолдери</i>	22
<i>Зовнішні стейкхолдери</i>	24
ЦІЛІ ПОЛІТИКИ ТА ІНДИКАТОРИ УСПІШНОСТІ	26
ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПОЛІТИКИ	27
<i>Литовський варіант</i>	27
<i>Польський варіант</i>	27
<i>Французький варіант</i>	29
ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ	32
<i>Порівняння за погодженням груп стейкхолдерів</i>	32
<i>Порівняння за необхідним рівнем адміністративної спроможності</i>	33
<i>Порівняння за вартістю впровадження</i>	34
ВИКЛИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ	36
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ	38

АНОТАЦІЯ

Незважаючи на значні зусилля зовнішніх донорів, зокрема, Європейської Комісії, та безпрецедентне застосування Євросоюзу інструменту прямого фінансування посад реформаторів у міністерствах та інших Центральних органах виконавчої влади (далі – ЦОВВ), залишається ряд викликів, пов’язаних з підвищенням рівня адміністративної спроможності, а саме, таких, як прозорість, підзвітність, кадровий потенціал, оплата праці. Якісне управління є особливо важливим в контексті як війни та подолання наслідків пандемії, так і перспективи отримання статусу країни-кандидата на членство у Європейському Союзі. В роботі ми дослідили стан реформи державного управління в частині оплати праці на сьогоднішній день, головних стейкхолдерів та запропонували заходи з продовження реформування публічного управління в частині оплати праці державних службовців до стандартів кандидата в ЄС. Проведення реформ також стане необхідною умовою отримання фінансової допомоги через інструменти проєкту Rebuild Ukraine з післявоєнної відбудови України, де реформа державного управління є однією з ключових та грає наскрізну роль щодо інших реформ.

Ключові слова: реформа державного управління, оплата праці, адміністративна спроможність, EU4PAR, класифікація посад.
Кількість слів: 8480

ПРОБЛЕМА ПОЛІТИКИ

Визначення проблеми

Проблемою є непередбачувана та непрозора система оплати праці державних службовців в Україні.

Складова

Administrative capacity

Перспективи успішного завершення реформи державного управління залежать від рівня адміністративної спроможності (“*Administrative capacity*”) в Україні, оскільки спроможність ефективно впроваджувати політичні плани та програми посідає чільне місце в порядку денному відносин України та ЄС. Дійсно, наявність спроможного державного сектору, який здатний оптимально узгоджувати ресурси з діями та фактично впроваджувати розроблену політику, широко вважається вирішальним фактором якості державного управління будь-якої держави (Farazmand, 2009; Fukuyama, 2013).

В науковому дискурсі початку 2000-их рр. сформувалася дефініція адміністративної спроможності як здатності державного апарату до «поглинання» трьох кластерів: макроекономічної здатності в отриманні та ефективному засвоєнні трансфертів; адміністративної здатності в навичках державних службовців організувати реформу та скоординувати всі зацікавлені сторони; фінансової здатності в спільному фінансуванні програм реформ з Європейським Союзом (Horvat, 2005; Smeriglio, et al, 2015, p. 22). Більш вузьке визначення адміністративної спроможності ґрунтується на можливості державних органів керувати структурними фондами за власними нормами (Milio, 2007; Smeriglio, et al, 2015, p. 22-23).

Аналіз наукової літератури після хвилі приєднання нових країн до ЄС в 2007 році дозволяє виокремити декілька визначень адміністративної спроможності. Отже, адміністративна спроможність може розцінюватись як сума персональних здібностей державних службовців, адже результатом їхньої діяльності є надання послуг громадянам та виконання функцій держави на місцях (Mentz, 1997). Також адміністративну спроможність можна визначити як сукупність дій: розв’язання викликів та проблем, виконання функцій державних органів, можливість ставити та досягати поставлених цілей, а також адміністративну практику по кожній функції (Ellis, 2010). До цього визначення також можна додати здатність передбачати зміни; розробляти програми; залучати, поглинати та керувати ресурсами; оцінювати діяльність і застосувати висновки до майбутньої діяльності

(El-Taliawi & Van Der Wal, 2019). На макро-рівні державна спроможність визначається як можливість збільшити добробут громадян через виконання своїх функцій з надання послуг (підвищення зайнятості громадян, високий рівень освіти та якісного медичного обслуговування та ін.). На мікро-рівні адміністративну спроможність можна визначити як можливість державних службовців забезпечувати послуги на максимальний результат за мінімальних витрат ресурсів (Ellis, 2010).

Існує велика кількість досліджень та спроб уніфікувати структуру державної спроможності, але універсальна структура наразі відсутня (Shamsul Haque, at al, 2021, p. 212). Світовий банк пропонує визначити наступні складові спроможності:

- Ефективність уряду;
- Контроль корупції;
- Політична стабільність;
- Нормативна якість;
- Верховенство права;
- Право голосу та відповідальність (World Bank, 2017).

Ще один потенційний варіант структури адміністративної спроможності використовується для її вимірювання в США:

- Інформованість рішень;
- Керівництво людськими ресурсами;
- Обґрунтованість та відповідність бюджетної політики стратегічним цілям;
- Зайнятість інфраструктурою (El-Taliawi & Van Der Wal, 2019).

Натомість, Європейська Комісія пропонує наступні компоненти адміністративної спроможності:

- **Структури:** точне визначення відповідальності, завдань і функцій: «Якщо всі відповідають за все, ніхто ні за що не відповідає»;
- **Людські ресурси:** набір, навчання, утримання та просування персоналу;
- **Системи та інструменти:** посібники, контрольні списки, інструменти QA, MIS, інструменти управління ризиками, IT-інструменти;
- **Загальне управління:** заходи щодо підзвітності, залучення зацікавлених сторін тощо (Van Bork, 2014).

В нашому дослідженні ми будемо користуватися дефініцією адміністративної спроможності, що затверджена Європейською Комісією.

Ключовим аспектом цього варіанту є деталізований опис її функціонування. Дана структура є зрозумілою у використанні в Україні в

контексті проєкту допомоги у реформі державного управління EU4PAR. Також є підстави вважати, що використання тотожної дефініції з Європейською Комісією матимуть позитивний вплив на подальшу підтримку реформи в рамках післявоєнної відбудови. За визначенням, в дефініції адміністративної спроможності ключовим є людський ресурс, який має складатись згідно з принципів хорошого адміністрування SIGMA з професійних, мотивованих державних службовців. Однією з найважливіших мотивацій утримання та накопичення високопрофесійного людського капіталу є оплата праці. На основі проведених досліджень систем оплати праці країн-членів Європейського Союзу ключовими складовими є: розподіл посад за категоріями на основі ієрархічного місця займаної посади за рівнями складності, відповідальності виконання посадових обов'язків; системи критеріїв оцінки державних службовців за необхідними професійними навичками для виконання посадових обов'язків; системи стимулюючих виплат та премій. Аналітики з OECD/SIGMA вважають, що саме оплата праці з усіх аспектів управління людським капіталом є мотиваторами росту продуктивності та бажання лишатися на посаді в державному секторі. Тому вони окреслили ряд критеріїв для належної системи оплати праці:

- 1) Це має бути рівна оплата за однаковий обсяг роботи;
- 2) Різниця в оплаті повинна ґрунтуватися на відмінності в роботі, обов'язках та кваліфікації;
- 3) Рівні державної оплати повинні бути порівнянними з такими в приватному секторі;
- 4) Рівні державних компенсацій повинні періодично переглядатися, щоб забезпечити продовження чинності компенсаційного плану (Cardona, 2007, р. 2-8).

Показовим ефективним використанням людських ресурсів є приклад реформи державного управління в країнах Балтії в посткомуністичний період, де рушійною основою стала наявність консолідованої позиції керівних органів щодо розробки і впровадження стратегій реформи та оперативного управління змінами, які стали ключовим фактором успіху реформ. Зовнішні моделі державного управління були використані задля створення власних моделей з урахуванням національних особливостей організацій державної служби, що вдалося головним чином з якісного використання людських ресурсів, які стали драйверами змін (Verheijen, 2007).

Вимоги щодо адміністративної спроможності закріплені у Копенгагенських критеріях в 1994 році та оформлені в Білу книгу для асоційованих на той час країн Центральної та Східної Європи задля їх інтеграції в загальні норми Європейського Союзу. Таке рішення аргументувалось

необхідністю зрозуміти Європейській Комісії здатності потенційних членів ЄС в адміністративній спроможності впроваджувати “acquis”, розвиток європейських координаційних структур, горизонтальної реформи державної адміністрації, формування стратегії реформи державної служби та прийняття оновленого закону про державну службу. З 2000 року дослідження адміністративної спроможності стали функціоналом SIGMA. Примітно, що Європейська Комісія здебільшого розглядала прогрес країн у формуванні професійної державної служби, які прагнуть до вступу в ЄС, на основі веберівської моделі держави з дихотомією державної служби та політичної діяльності, а не “new public management” (далі – НПМ), яка переважно діє в країнах Західної Європи (Dimitrova, 2002). Однак в той же час адміністративна спроможність в країнах Центрально-Східної Європи (за винятком Польщі, Угорщини та Естонії) складно долали посткомуністичний період розподілу державного апарату на політичну та, власне, державної служби складові – це призвело до неузгодженості в середині еліт щодо форми та нормативного наповнення реформи державного управління, окремі країни, як-от Болгарія, зіштовхнулись з викликом пришвидшеного впровадження реформи за зразком ЄС за наполяганням Європейської Комісії, що згодом призвело до критичного сприйняття окремими внутрішніми стейкхолдерами цієї реформи через недоліки в адаптації до реалій в країні (Dimitrova, 2002). Дослідження Світового банку підтверджує тезу, що збільшення адміністративної спроможності корелюється з низьким рівнем корупції та зростанням інвестиційного клімату (World Bank, 2006a; World Bank, 2006b; Verheijen, 2007).

Для України важливим є факт, як і для більшості країн, що розвиваються, прогрес в адміністративній спроможності має значення для виконання державних функцій в інших сферах державного регулювання, наприклад, збору податків (вилучення ресурсів), діяльність поліції (примус, безпека) та надання послуг (інтерактивна функція) (El-Taliawi & Van Der Wal 2019; Shamsul Haque, et al, 2021).

New public management.

Ще однією складовою реформи оплати праці є нове державне управління, яке наразі виконує роль одного з підходів до управління державною службою. Дана концепція виникла у 1980-их рр. задля реформи державного управління за поєднанням гнучкості, децентралізації, дебіюрократизації з ліберальними ринковими принципами ефективності. Паралельно наявне визначення, що НПМ – це теорія державного управління, яка ґрунтується на привалюванні підприємницьких методів управління над державними. Поява НПМ зумовлена необхідністю подолати тотальне домінування неефективних та прозорих послуг шляхом впровадження принципів конкуренції на державній службі, менеджералізму та аутсорсингу. Ба більше, НПМ створений на протигагу жорсткій бюрократичній системі державної служби Нововеберівської держави,

створеній на підкресленому професіональзмі та заслугах (Raharja, 2020; Bisvas, 2020; Сергієнко, 2021, с. 6-7).

Динаміка

Стратегія РДА 2016-2020 рр.

Події Революції Гідності, інтенсифікації відносин з ЄС та початок повномасштабної агресії РФ проти України поставили гостру необхідність реформ у державі, чільне місце посідає реформа державного управління. Реформа державного управління, за визначенням експертів, є «реформою реформ» для України, оскільки спрямована на зміну принципів функціонування державних службовців та державного апарату в цілому (Кухта, 2021; Стінка, 2020; Реанімаційний пакет реформ, 2021; SIGMA, 2018). Стратегія реформування державного управління на період до 2021 року (далі – РДА), визначає ідею реформи: **«Побудова сучасної, цифрової та сервісно-орієнтованої держави. Реформа передбачає формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на потреби громадян, сталий суспільний розвиток та адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики. Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції»** (Кабінет Міністрів України, 2016).

Реформа державного управління полягає у впровадженні змін в наступних елементах виконавчої влади: **стратегічне планування та координація, управління людськими ресурсами, підзвітність, адміністративні процедури та послуги**. Відповідно до них були сформовані наступні цілі та завдання на період до 2021 року (КМУ, 2016а; КМУ, 2021):

Напрямок реформи	Заходи реформи
Стратегічне планування	⇒ Розробка та подання на розгляд українським парламентом законопроєкту «Про публічні консультації» задля впровадження єдиних стандартів планування рішень та комунікацій зі стейкхолдерами;

	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Оновлення Регламенту Кабінету Міністрів за стандартами SIGMA для зміни процесів прийняття рішень; ⇒ Впровадження закону «Про публічні консультації» з метою залучення всіх потенційних стейкхолдерів; ⇒ Створення та впровадження інформаційної системи для планування та управління процесом підготовки проєктів нормативно-правових актів.
<p><i>Управління людськими ресурсами:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Впровадження єдиної інформаційної системи управління людськими ресурсами HRMIS; ⇒ Створення єдиного веб-порталу з вакансіями на державну службу; ⇒ Введення єдиного тестування для перевірки професійних знань; ⇒ Навчання та перекваліфікація членів конкурсних комісій; ⇒ Розробка пропозицій реформування систем нарахування заробітних плат; ⇒ Формування пропозицій з впровадження кваліфікацій посад на державній службі;
<p><i>Підзвітність:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Зміна Типового порядку проведення оцінювання державних службовців; ⇒ Створення електронного документообігу ЦОВВ;

	⇒ Організація обстеження функцій ЦОВВ.
<i>Адміністративні процедури та послуги</i>	⇒ Створення єдиної е-мережі з державних інформаційних ресурсів; ⇒ Спрощення процедури надання 15 найбільш популярних адміністративних послуг; ⇒ Організація навчання персоналу ЦНАПів та підвищення кваліфікації (КМУ 2021).

Таблиця 2. Напрями та заходи реформ згідно з Стратегією РДА 2016-2020, джерело: власне дослідження

Стратегія РДА на 2021-2025 рр.

Згідно із затвердженою Стратегією реформування державного управління до 2025 року (КМУ, 2016), затверджено до виконання ряд амбітних завдань:

Напрямок реформи	Заходи реформи
<i>Щодо спроможності управління персоналом та організаційної культури:</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Забезпечення делегування повноважень щодо адміністративних послуг органам місцевого самоврядування; - Запровадження системи моніторингу та оцінки якості надання адміністративних послуг відповідно до єдиних стандартів з метою їх подальшого удосконалення; - Налагодження єдиної системи «Трембіта» взаємодії між реєстрами задля комфортного та швидкого обміну необхідною інформацією для надання послуг громадянам дистанційно; - Запровадження системи управління людським капіталом шляхом запуску системи HRMIS з

	<p>можливістю аналітики якісних та кількісних показників;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Запуск програм можливостей професійного розвитку для державних службовців; - Створення прозорого механізму прийняття на службу до органів місцевого самоврядування та стимулювання кар'єрного зростання; - Підвищення рівня соціального захисту та матеріального забезпечення службовців органів місцевого самоврядування; - Створення системи класифікацій посад державних службовців (грейдингу); - Встановлення конкурентного рівня заробітної плати; - Покращення роботи комісії з питань вищого корпусу державної служби; - Запровадження формування кадрового резерву на посади державної служби; - Розроблення критеріїв та надання можливості кар'єрного просування, зокрема на посади вищої категорії; - Має бути впроваджено класифікації посад, в тому числі заради загальної системи оплати праці; - Проведення комплексної реформи системи оплати праці, що передбачає збільшення сталої частини, обмеження варіативної частини на основі чітких критеріїв, зменшення складових у структурі оплати праці, усунення причин для
--	---

	<p>розривів в оплаті праці, наближення розміру оплати праці державних службовців до рівня показників заробітної плати на аналогічних вакансій у приватному секторі.</p>
<p><i>Щодо професійного розвитку та управління результативністю</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Запровадження програми узгодження результативності та показників з процесами стратегічного планування та звітування; • Організація підвищення кваліфікації державних службовців, а також рівня комунікації з громадянами з питань загальної адміністративної процедури • Впровадження програм підвищення професійного рівня в закладах вищої освіти незалежно від форми власності.
<p><i>Щодо ефективного планування</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Повний запуск директоратів в усіх міністерствах; ○ Завершення перерозподілу повноважень між лінійними міністерствами та іншими ЦОВВ; ○ Створення електронного архіву для зберігання всієї документації; ○ Запровадження принципу обслуговування громадян «єдине вікно»; ○ Запуск адміністративної процедури та узгодження нормативно-правової частини

	<p>із законом «Про адміністративну процедуру»;</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Продовження розбудови системи ЦНАПів; ○ Прийняття змін до закону «Про звернення громадян».
--	--

Таблиця 2. Напрями та заходи реформ згідно з Стратегією РДА 2021-2025, джерело: власне дослідження.

Звіти Громадських організацій та аналітичних центрів.

Звіти Громадських організацій та аналітичних центрів відзначили певні труднощі та хиби у виконанні попередніх заходів реформи за результатами на 2021 рік, серед них можна визначити наступні проблеми:

- ◇ Відсутність людських ресурсів для кваліфікованого впровадження реформи;
- ◇ Відсутність лідерства та посадової відповідальності за проектування та впровадження рішень;
- ◇ Слабка координація центру виконавчої влади як рушійної сили, насамперед Кабінету Міністрів України;
- ◇ Слабка інституційна спроможність українського парламенту в аспекті збереження екстрактивності інститутів влади замість трансформації їх в інклюзивних;
- ◇ Недостатній рівень аналітики необхідних для адекватних підрахунків витрат фінансових, матеріальних ресурсів щодо впровадження заходів;
- ◇ Непродуманий бекграунд реформ та збір вихідних даних в купі з необґрунтованою пріоритетністю впроваджуваних заходів;
- ◇ За результатами перевірки перебігу реформи в питанні впровадження директоратів в галузевих міністерствах залишаються факти паралельного існування директоратів та департаментів, а також дублювання обов'язків кожного з них, крім того, відзначається не створена повна структура директоратів;
- ◇ Відсутності якісної аналітики в документах стратегічного значення для впровадження реформ, які б давали вичерпну інформацію про виклики та завдання до вирішення. Цю проблему зафіксували у звіті SIGMA 2018, де зазначається наявність цієї проблеми як перешкоду до якісного підбору інструментів та комунікації в середині міністерств та ЦОВВ;

- ◇ Низький рівень кваліфікованості членів конкурсних комісій щодо критеріїв добору кваліфікованих кадрів та відсутність у комісіях HR-спеціалістів;
- ◇ Регулярне обрання «потрібних» кандидатів, часом з числа заінтересованих в посаді осіб чи однопартійців, в той час як реальних відомостей щодо підстав обрання саме такого кандидата не оголошується;
- ◇ Аспект проблеми з якісним наповненням звітів ЦОВВ, аналітики майже постійно сигналізують про здебільшого кількісне наповнення звітів, особливо в питанні проведення заходів, замість якісного наповнення інформацією, залишається актуальною проблема єдиних стандартів до звітності всіх видів ЦОВВ (міністерств, служб, агенцій, інспекцій та ін.). (ЦППР, 2019; ІКЖН, 2020; РПР, 2018; ЛЗІ, 2019);

Можна підсумувати, що реформа державного управління загалом спрямована на державного службовця як одиницю, важливу для виконання функцій держави, а заходи з реформування направлені на покращення умов праці, ефективності результатів роботи державної служби та надання послуг. Проте, окремий аспект системи оплати праці буде розглянутий нами в контексті загальної реформи державного управління в Україні, а також з огляду на обмежений обсяг роботи та визначення конкретної проблеми.

Концепція реформування оплати праці державних службовців 2021-2023 рр.

Питання оплати праці державних службовців унормоване Законом України № 889 «Про державну службу» із зазначенням умови оплати праці державних службовців за системою, де ключовим фактором була рівність оплати праці за категорією посад без врахування професійних здібностей державного службовця (Верховна Рада України, 2019). Наразі в Україні функціонує система оплати праці державних службовців з 11 елементів, розподілених на дві складові: фіксованої оплати (3 елементи) та стимулюючої (8 елементів). Стимулюючі елементи розподіляються здебільшого за уявленням керівників структурних підрозділів органів державної влади. Подібний розподіл складових потенційно створює ризики для принципів прозорості, стабільності та передбачуваності розміру заробітної плати, а також певні корупційні ризики в питанні розподілу стимулюючих виплат задля лояльного ставлення до керівництва (Сергієнко, 2021, с. 8).

Національне агентство з питань державної служби розробило Концепцію та дорожню карту реформування системи оплати праці державних службовців на 2021-2023 рр. (далі – Концепція), на основі Стратегій реформи державної служби до 2025 року. Згідно з нею з 2021 рік мали відбутися заходи щодо проведення класифікації посад в апараті НАДС та її територіальних підрозділів; розробку

рівнів заробітної плати (грейдних рівнів) та системи їх використання для посад державної служби; аналіз діючих рівнів заробітних в приватному секторі для створення конкурентоспроможних аналогів на державній службі, на основі чого мав з'явитися звіт для Кабінету Міністрів України щодо експериментального проєкту умов оплати праці; перша апробація проєкту класифікації державних посад в Офісі Президента та визначених міністерствах; підготовка Схеми посадових окладів на посадах державної служби. На 2022 рік було заплановано заходи з апробації оновленої системи оплати праці державних службовців в державних органах, визначених для експерименту, в ході якого мали брати участь підготовлені тренери та залучені органи з обласного та обласного рівнів для проведення тестової форми класифікації системи заробітних плат (НАДС, 2021а). Проблема реформи оплати праці державних службовців в Концепції визначено внутрішню відмінність системи оплати, що слугує джерелом корупції та зловживань, які у свою чергу породжуються необґрунтованими стимулюючими виплатами і нарахуваннями таких виплат не за результатами роботи, а виключно з метою збільшення розміру заробітної плати. Зв'язок оплати праці державних службовців та корупції відображений у Ст. 7 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка була ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції», зокрема в ній стверджується, що кожна держава-учасниця зазначеної Конвенції: «прагне забезпечити сприяння виплаті належної винагороди та установленню справедливих окладів державним службовцям з урахуванням економічного розвитку держави-учасниці Конвенції. Таким чином, зростання реального валового внутрішнього продукту в Україні на відповідний відсотковий рівень щороку повинне бути підставою для підвищення рівня оплати праці в державному секторі» (United Nations, 2003, Ст. 7; ВРУ, 2006; КМУ, 2020).

Сучасний стан

Починаючи з 2020 року в реформі намітилися певні тенденції гальмування, а також в деяких аспектах відбувся відкат реформи. Ключовими факторами стали припинення прямого фінансування реформу державного управління з 2020 року, яке тривало з 2017 року та загалом склало суму в 104 млн, євро, а також початок пандемії коронавірусу, що спричинило гальмування процесів реформи в умовах карантину.

Наразі можна зазначити, що реформа загальмувалась не тільки з причини війни та пандемії коронавірусу, а також з причини зміни влади у 2019 році, через що запланована концепція Урядом Володимира Гройсмана реалізовується тільки зараз в окресленому вище плані реформи оплати праці державних службовців до 2023 року, тобто, фактично реформа триває 5 років і це є показником повільності.

Ключову роль в гальмуванні аналітики віддають Кабінету Міністрів України (Саєнко, 2021).

Фахівчиня з компанії консалтингу та досліджень ринків праці Korn Ferry Олена Меньшикова стверджує, що сучасний стан з оплатою праці в сфері кадрових позицій та галузей співставний з окремими країнами ЄС, як-от з Болгарією, однак, за рівнем оплати поміж різними категоріями працівників (від топ-менеджерів до нижчої ланки) більш співставний з країнами, що розвиваються і становить подекуди в Україні більше як в 10 разів без врахування стимулюючої частини (Меньшикова, 2021).

Реалії війни суттєво змінюють контекст впровадження реформи державного управління. На думку аналітиків з проєкту EU4PAR, насамперед, мова йде про перехід до практики прийняття рішень за пришвидшеною формулою, питання дискреції в державній службі та активніша співпраця з стейкхолдерами для оперативного прийняття життєвоважливих рішень. Важливими факторами у реформі виокремлюють потенційне надання Україні статусу кандидата до Європейського Союзу та аналогу «плану Маршала» для післявоєнної відбудови (Кобець, 2022).

Важливим аспектом реформи експерти відзначають зростання довіри до органів державної влади та окремих відповідальних посадових осіб (голів обласних, районних адміністрацій, голів ОТГ та ін.). Потенційне завершення війни слід розглядати як ще одне вікно можливостей, подібне до післяреволюційного 2014 року та можливість до консолідації всіх стейкхолдерів довкола ідей реформи державного управління (Огризко, 2022).

Необхідність продовження реформи державного управління у післявоєнний період підкреслюють й західні партнери, насамперед Європейська Комісія та країни-члени ЄС, а також країни G7, оскільки отримання ресурсів на відбудову в рамках програми REBUILD UKRAINE напряму залежить від здатності України провести структурні реформи навіть попри потенційне отримання статусу кандидата до Європейського Союзу (Панченко, 2022).

До початку повномасштабного вторгнення від 26 січня 2022 року між комісаром ЄС з питань політики сусідства та розширення О. Вергелі та віцепрем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України О. Стефанішиної було започатковано програму освіти за фінансування ЄС "Natolin4Capacity Building". Освітня програма запускається задля підвищення рівня адміністративної спроможності державних службовців з метою

пришвидшення євроінтеграції України. В проєкті братимуть участь НАДС та Європейський коледж в м. Натолін, Польща (European neighbours east, 2022).

Масштаб

Оцінити масштаб проблеми дозволяє проведене дослідження Національного агентства з державної служби за методологією анкетування 35 000 державних службовців всіх категорій на всій території України з метою дізнатись обґрунтування та аналітичну складову необхідності проведення реформи оплати праці державних службовців. Результатом дослідження стала інформація стосовно загроз в питанні оплати праці державних службовців в Україні:

1. Соціально-економічна нестабільність у державі;
2. Зниження мотивації щодо державної служби;
3. Зневіра окремих державних службовців щодо справедливості оплати праці;
4. Недостатність фінансування нової моделі оплати праці державних службовців;
5. Недостатність бюджетних ресурсів для реформування системи оплати праці;
6. Неспівставність рівня оплати праці на державній службі та у системі суб'єктів державних монополій (Національне агентство з питань державної служби, 2020а).

Інше опитування на замовлення Національного агентства з питань державної служби з метою дослідити настрої державних службовців щодо реформи оплати праці в Україні, яке проводилось з 13 – 23 вересня 2021 року із загальною кількістю опитаних 53 593 респонденти з числа державних службовців всіх категорій, з дотриманням вибірки за стажем роботи, за статтю та за віком (НАДС, 2021а).

За результатами опитування визначено, що лише 6,9% державних службовців цілком задоволені рівнем оплати праці. 46,6% – не задоволені та ще 46,5%, майже половина, частково задоволені (табл. 3).



Таблиця 3. Дані опитування НАДС, проведеного 13-23 вересня 2021, джерело: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/On.nama%20nраці/zvit-opituvannya-24122021.pdf>.

За категорією державної служби результат вказує на зростання невдоволення рівнем оплати праці від категорії «А» до категорії «В» (табл. 4).

Категорія посади державної служби	Цілком задоволений(на)	Частково задоволений(на)	Не задоволений(на)
Категорія «А»	16,2%	42,4%	41,4%
Категорія «Б»	8,7%	51,8%	39,5%
Категорія «В»	6,1%	44,3%	49,6%

Таблиця 4. Дані опитування НАДС, проведеного 13-23 вересня 2021, джерело: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/On.nama%20nрацї/zvit-opituvannya-24122021.pdf>.

Результати оцінювання діючої системи оплати праці за критеріями «передбачуваності» та «прозорості» наводять таку тезу, що:

- ◇ 61,9% вважають, що заробітна плата є передбачуваною (стабільною та прогнозованою);
- ◇ 56,5% вважають, що заробітна плата є прозорою (зрозумілою та відкритою).

Отже, в обох випадках майже половина респондентів відзначила, що система оплати праці є не передбачуваною та не прозорою, це є високим показником у порівнянні з середнім значенням в країнах-членах Європейського Союзу (SIGMA/OECD, 2009).

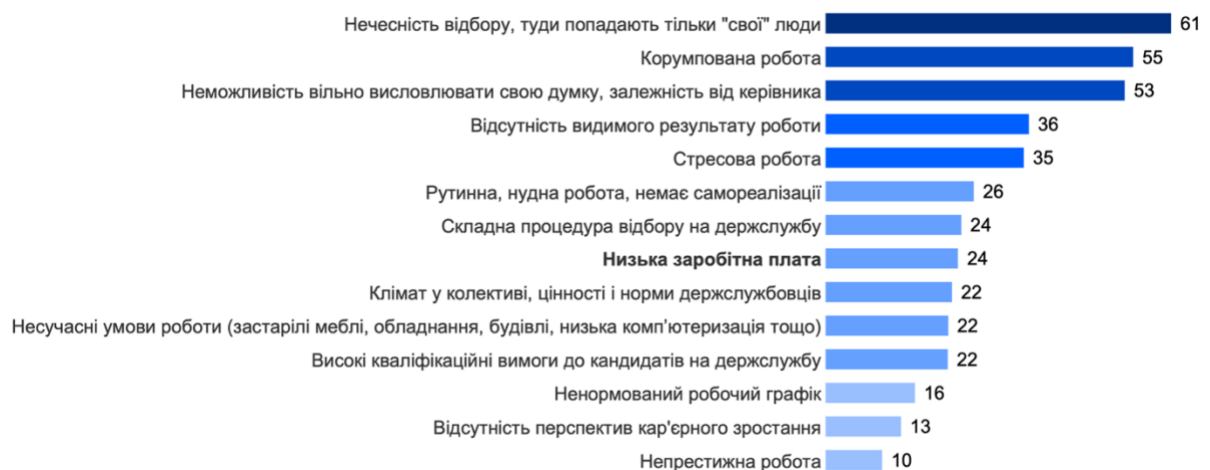
Інший блок питань дослідження щодо поглядів респондентів на мотивуючу сторону заробітної плати, а також вчасності її нарахування, виплати премій, інших стимулюючих бонусів та механізму обчислення виплат (табл. 5).



Таблиця 5. Дані опитування НАДС, проведеного 13-23 вересня 2021, джерело: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Онлама%20праці/zvit-opituvannya-24122021.pdf>.

Показово, що лише 49% державних службовців впевнені, що виплата премій та інших бонусів відбувається згідно з принципами справедливості, крім того, більше половини респондентів (55%) вказали, що не вірять в пряму кореляцію між персональною ефективністю праці та системою розрахунку премій. Також 22% респондентів зазначили, що стикалися з випадками неаргументованих нарахувань премій з боку керівників. Щодо зрозумілості механізму начислення оплати праці, то майже 80% респондентів знаються на діючій системі оплати праці (НАДС, 2021б, с. 8-10).

Для ілюстрації актуальності проблеми оплати праці державних службовців в Україні можна навести дослідження громадської думки соціологічної групи “KANTAR” на замовлення проєкту “EU4PAR”, проведене в лютому 2021 року методом телефонного опитування 1000 респондентів в містах та селах України. Результати відповідей на питання про мотиви вступу на державну службу 65% відкинули б таку пропозицію, з них 24% з причини низької заробітної плати (European Union 4 Public administration reform, 2021) (табл. 6).



Таблиця 6. Дані опитування “KANTAR”, проведеного в лютому 2021, джерело: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/19/acceptance_of_public_administration_and_civil_service_by_citizens_of_Ukraine.pdf.

Керівниця Національного агентства з питань державної служби Наталя Алюшина також виділила недоліки в діючій системі оплати праці:

1. Недотримання принципів справедливості;
2. Сумніви державних службовців у можливості отримувати вищі оплати;
3. Недовіра до діючої системи;
4. Відсутність коштів на проведення реформи діючої системи;
5. Втрата людських кадрів, а також я вище вимкнення інституційної пам'яті (Алюшина, 2020).

Метою державного управління має стати не підвищення заробітних плат, а підвищення якості послуг, які державна служба надає громадянам і ця якість була очевидною для тих, хто її потребує. А оскільки найважливішим в державному управлінні є людський капітал, тому оплата праці грає ключову роль у якості надання державних послуг і є запорукою успішності всієї державної служби (Хілобок, 2018). Відповідно до чого ми сформуваємо проблему політики.

АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ

Наш аналіз ґрунтується на Стратегії РДА до 2021 року та дот 2025, Плани дій до цих реформ, звіти Кабінету Міністрів та Національного агентства з питань державної служби, функціональні положення керівництва Кабінету Міністрів, галузевих міністерств та інших ЦОВВ, звіти ГО та аналітичних центрів «Лабораторія законодавчих ініціатив», «Реанімаційний пакет реформ», Інститут конструктивної журналістики і нових медіа, «Центр політико-правових реформ» та ін. На основі аналізу можна виокремити наступні групи стейкхолдерів.

Стейкхолдер	Приналежність до гілки влади	Рівень зацікавленості	Ступінь впливовості	Наявність права вето
Президент України	Не належить до жодної	Середній рівень	Високий	Має
Прем'єр-Міністр	Виконавча влада	Середній рівень	Високий	Не має
Міністр Кабінету Міністрів	Виконавча влада	Середній рівень	Середній	Не має
Громадяни та бізнес	Не належить до жодної	Високий рівень	Середній	Не має
Міністерства та ЦОВВ	Виконавча влада	Низький рівень	Низький рівень	Не має
Народні депутати	Законодавча влада	Низький рівень	Середній рівень	Має
Державні службовці середньої та нижчої ланки	Виконавча влада	Високий рівень	Низький рівень	Не має
НАДС	Виконавча влада	Середній рівень	Середній рівень	Не має

Громадське суспільство та аналітичні центри	Не належать до жодної	Високий рівень	Середній рівень	Не має
ЄС, G7, Світовий банк, SIGMA	Не належить до жодної	Високий рівень	Середній рівень	Не має

Таблиця Аналіз стейкхолдерів. Джерело: власне дослідження.

Внутрішні стейкхолдери.

Президент України.

Голова держави є одним з ключових заінтересованих осіб з правом вето та формуванням політичного порядку денного. Президент України є важливим стейкхолдером оскільки має вплив на інших стейкхолдерів реформи, зокрема може скасовувати акти Кабінету Міністрів, подавати кандидатури окремих міністрів та голів інших ЦОВВ, має право дострокового припинення повноважень ВРУ (Конституція України, 2004, ст. 106). На сьогоднішній день експертне середовище одноставне, що завершення реформи державного управління не на часі, принаймі, на першу каденцію його президенства. Попри те, що Президент в цілому схвалив Стратегію реформи державного управління до 2025 року, не має особливих рухів у досягненні цілей політики до початку повномасштабної агресії РФ проти України (Саєнко, 2021).

Прем'єр-Міністр.

Є головою українського уряду і також ставить підпис під затвердженням Стратегії, Плану дій та рішень пов'язаних із впровадженням реформи та кадровими призначеннями. Згідно з діючою Постановою КМУ від 26.01.2006 «Про функціональні повноваження Прем'єр-Міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра України та Міністра Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністр: «організовує роботу центральних та місцевих органів виконавчої влади з формування і реалізації державної регіональної політики, проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, реформування системи державної служби» (КМУ, 2006);

Міністр Кабінету-міністрів.

Стейкхолдер, який відповідальний за впровадження реформи державного управління, що зафіксовано Постановою КМУ від 26.01.2006 «Про функціональні повноваження Прем'єр-Міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра України та Міністра Кабінету Міністрів України». Крім того, Міністр Кабінету Міністрів України має просувати європейський та досвід інших кращих світових зразків в організації державного управління, для поліпшення діяльності ЦОВВ, ба більше, координує питання кадрового потенціалу та кваліфікованого, високоякісного державного апарату (КМУ, 2006). Згідно з Постановою КМУ від 24.06.2016 «Про затвердження Положення про Міністрів Кабінету Міністрів України» наведені важливі повноваження в контексті реформи представляти на засіданнях КМУ пропозицій від ЦОВВ, скликати наради за участю керівників ЦОВВ, проводити службові розслідування, погоджує порядок денний засідань КМУ (КМУ, 2016б);

Громадяни та бізнес.

Безпосередні споживачі державних послуг, зацікавлені у некорумпованих високоякісних послугах у максимально стислі терміни та комфортних умовах.

Міністерства та ЦОВВ.

Найбільш вагомий стейкхолдер в аспекті впровадження рішення. Центральні органи, як правило, виступають провайдерами та місцем апробації нововведень на державній службі. Саме вони відповідають за формування практики та безпосереднього впливу на нижчі ланки державного управління.

Народні депутати, профільний комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування ВРУ.

Є законодавчим органом та фактично формує нормативну базу реформи державного управління. Прийнято ключовий оновлений закон «Про державну службу» та підзаконні акти. Народні депутати різних комітетів проводять зустрічі із зовнішніми стейкхолдерами для уточнення порядку денного реформи та організації допомоги з її проведення. Від 16 листопада 2020 року за результатами слухань Рекомендацій щодо реформи оплати праці на державній службі було затверджено схвалити запропоновані зміни та направити їх Голові Верховної Ради України, Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Кабінету Міністрів України, Національному агентству України з питань державної служби для їх розгляду та вжиття відповідних заходів та назначити відповідального секретаря Комітету Д. Ісаєнка (ВРУ, 2020).

Державні службовці середньої та нижчої ланки.

Безпосередні виконавці політики держави та мають найбільший рівень співпраці з рештою стейкхолдерів, виконуючи функції держави на місцях та надаючи послуги населенню.

Національне агентство з питань державної служби (НАДС).

НАДС – спеціалізований орган, створений задля керівництва реформи та адаптації державної служби до стандартів ЄС. До головних завдань входить:

- Формування та реалізація державної політики у сфері державної служби;
- функціональне управління державною службою в державних органах;
- консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Згідно з «Положенням про Національне агентство України з питань державної служби» від 01.10.2014 НАДС має ряд критичних повноважень для проведення реформи оплати праці. НАДС має повноваження узагальнювати практику функціонування законодавства у питаннях державної служби; надавати рекомендації та оцінку законопроектів ВРУ, які спрямовуються на підпис Президентів; організувати моніторинг оплати праці державних службовців; створює та пропонує КМУ схеми посадових окладів державних службовців та формує застосування стимулюючих виплат; організує дискусії з стейкхолдерами з питань державної служби (КМУ, 2014).

В компетенцію даного органу входить в тому числі реформа оплати праці державних службовців.

Громадський сектор та аналітичні центри.

Стейкхолдери, які зацікавлені у проведенні реформ в публічному управлінні задля адаптації до стандартів Європейського Союзу та встановленню діалогу між державою та суспільство у сфері надання державних послуг, формують уявлення суспільства про реформу та є активним організатором програми адвокації реформи. До найбільш активних належить ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», ГО «Реанімаційний пакет реформ», Інститут конструктивної журналістики і нових медіа, «Центр політико-правових реформ» та ін.

Зовнішні стейкхолдери.

Зовнішні стейкхолдери – Європейський Союз, G7, Світовий банк, SIGMA.

Стейкхолдери, які створюють зовнішній тиск на представників влади та виступають з адвокації та консультування перебігу реформи. Представники цієї групи стейкхолдерів мають представництва в Україні, регулярно проводять консультації з внутрішніми стейкхолдерами для коригування перебігу реформи та порядку денного. Європейський Союз має зацікавленість в успіху реформи через ратифіковану Угоду між Урядом України та Європейською Комісією про фінансування програми «Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні». В Угоді зазначалося, що критеріями для виплати кожної фіксованої та обумовленої складових кожного з п'яти передбачених Угодою траншів є достатній рівень виконання Стратегії та Плану реформування державного управління (КМУ, 2016а). Бюджетна підтримка надаватиметься на основі постійного діалогу з усіма стейкхолдерами з метою моніторингу та коригування політики реформування державного управління з боку заінтересованих груп. В Угоді наявна вимога фінансування перебігу реформи з бюджетних коштів та коригування у відповідності до середньострокових планів та цілей реформи. Програма підтримки функціонує спільно з непрямым керуванням через інструмент Twin-ing Світового банку в питаннях управління людськими ресурсами української державної служби з допомогою створення та реалізації інформаційної системи управління державними ресурсами та формування єдиного фонду оплати праці державних службовців згідно з Стратегією РДУ. Подібні проекти з реформи державного управління відбувалися в Таджикистані, Нігерії та Албанії (КМУ, 2016в).

Ключовою успішністю реформи є консолідованість всіх заінтересованих сторін, або принаймі критичної їх більшості, в інакшому випадку інституції не зможуть реалізувати реформи.

ЦІЛІ ПОЛІТИКИ ТА ІНДИКАТОРИ ЇЇ УСПІШНОСТІ

Ціль політики – надати зручну та зрозумілу систему оплати праці державним службовцям за європейським стандартом.

Індикаторами мають стати:

- Впровадження системи оплати праці тільки з двома складовими;
- Впровадження системи оплати праці, де посадовий оклад матиме 80% від загальної суми, а преміальні виплати не більше 20% від загальної суми;
- Впровадження системи оплати праці, за якої одноразові преміальні виплати становлять не більше 100% від середнього місячної виплати для кожної посади.

ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Литовський варіант системи оплати праці державних службовців.

Впровадити систему оплати праці за Литовським зразком, атестовану місією SIGMA як одну з найпростіших та найрезультативніших систем серед країн ЄС. Опис: фактично литовська система оплати праці державних службовців складається з трьох основних компонентів: основна заробітна плата, премії та додаткові виплати. Основна заробітна плата визначається каталогом з 20 категорій посад. Їм призначається коефіцієнт, який помножується на «мінімальну місячну заробітну плату» (МЗП), що щорічно затверджується урядом. Надбавки за вислугу років становлять 3 відсотки основного окладу за кожні три роки служби в Литовській державі, а загальний розмір цієї премії не може перевищувати 30 відсотків основного окладу. Премії за третій кваліфікаційний клас становитиме 15 відсотків, за другий кваліфікаційний клас - 30 відсотків, а за перший кваліфікаційний клас – 50 відсотків основного окладу. Доплата за понаднормову працю не може становити більше 60% посадового окладу, доплата за роботу в шкідливих умовах не може перевищувати 20%, а загальна сума доплат і премій не може бути більшою за 70% від посадового окладу (Vaisvalavičiūtė, 2010; OECD/SIGMA, 2009). Литва обрала підхід «зверху-вниз», очолюваний Державною канцелярією у тісній співпраці з Міністерством фінансів та поширений у центральній адміністрації. Литовський варіант помітно відрізняється від решти країн ЄС в контексті адміністративно-політичної взаємодії на державній службі, фактично, максимально обмеживши призначення державних службовців вищих категорій за політичними мотивами. Реформа в Литві відбулась в найкоротші терміни, оскільки це один з двох випадків серед країн Центрально-Східної Європи коли реформа продовжувала втілюватись незалежно від зміни урядів (Verheijen, 2007).

Польський варіант системи оплати праці державних службовців.

Опис: запропоновано застосувати польську модель, як одну з потенційних працюючих моделей для проведення реформи оплати праці в Україні. Державних службовців розподілено на три головні категорії: тих, хто зайнятий на підставі укладання трудового договору; тих, хто призначений на підставі складання спеціалізованого державного іспиту або внаслідок успішного завершення навчання в Національній школі державного управління з розподілом за спеціальностями; тих, хто отримав посади у відповідності з шістьма підгрупами:

- 1) Вищі посадові особи;
- 2) Керівники середньої ланки;
- 3) Незалежні посади на державній службі;
- 4) Посади спеціалістів з певних питань;
- 5) Допоміжні посади у виконанні обов'язків.

Польська градаційна система оплати праці заснована на аналітико-бальній системі за такими критеріями:

За компетенцією:

- Освітній рівень державного службовця;
- Знання іноземних мов для виконання посадових обов'язків;
- Професійний досвід роботи;
- Рівень комунікаційних навичок.

За умовами роботи:

- Місце посади службовця в установі;
- Складність обов'язків;
- Часове навантаження роботи;
- Фактори, які ускладнюють роботу;
- Об'єм відповідальності за рішення підлеглих;
- Рівень впливу на прийняття рішень.

Безпосередньо, система нарахування заробітної плати має наступний вигляд: складається з основного окладу, передбаченого для даної посади, премії за тривалу роботу на державній службі та бонус на основі займаного службового рангу. Оплата праці особи, яка займає вищу посаду державної служби, складається з основної заробітної плати, надбавки за посаду та надбавки за тривалу роботу на державній службі. Основний оклад, передбачений для даної посади, посадової надбавки та бонуси розраховуються із застосуванням множників базової суми. Базовий розмір щорічно визначається законом про бюджет. Множники базової величини визначаються розпорядженням Прем'єр-міністра. Відповідно на місцях генеральні директори, які відповідають за кадрову політику, мають широке право на власний розсуд визначати базової заробітної плати, оскільки вони можуть вибрати множник. На практиці гнучкість генеральних директорів є більш обмеженою, оскільки існують неформальні норми стажу та фактичних посадових обов'язків, які враховуються для розрахунку справедливої основної заробітної плати, що має вписуватися в ширшу структуру заробітної плати міністерства. Бонус за довгострокове

працевлаштування: підвищення окладу на 1% за кожен рік роботи після 5 років роботи, максимум 20% після 20 років стажу. Премія за державну службу залежить від службового розряду: починається від 0,47 базової величини та може досягти 2,05 базової величини. Надбавка за посаду надається державним службовцям за виконання управлінських завдань (додаткова відповідальність, обов'язки з більш високим рівнем складності) (НАДС, 2021a; Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2022; OECD/SIGMA, 2009, p. 46-50).

Також згідно із законом «Про державну службу» в Польщі передбачені ще ряд додаткових виплат, а саме: 13-та заробітна плата раз на рік; разова премія по досягненню ювілейних дат перебування на державній службі (20 років – 70% місячної оплати; 25 р. – 100%; 30 р. – 150%; 35 р. – 200%; 40 р. – 300%; 45 р. – 400%), а також виплата, передбачена при звільненні або виходу на пенсійний вік.

Прем'єр-Міністр Польщі має право встановлювати додаткові пільги та бонуси в залежності від ефективності виконання посадових обов'язків, високої мотивації та якісних змін. Проте, польська система працює за нормою, що генеральні директори зазвичай виділяють певну суму директорам департаментів, а потім директори розподіляють премії серед своїх співробітників, однак, загалом у Польщі, на відміну від Литви немає максимально можливого показника накопичення бонусів. З огляду на це отримувати передбачену суму заробітної плати може тільки проінформований інсайдер, однак отримання великих відсотків стимулюючих виплат потребує попередньої перевірки. (OECD/SIGMA, 2009, p. 50-51 НАДС, 2021a;).

Французький варіант системи оплати праці державних службовців.

У Французькій Республіці функціонує розподіл на три ієрархічні категорії у прив'язці до різних сфер спеціалізацій:

Категорія «А» державних службовців має функціонал управління та належить до найвищого ступеня ієрархії. Вимогою до кандидатів на посади цієї категорії зазвичай є наявність ступеню не нижче бакалавру, іноді, присутня вимога вищих вчених ступенях.

Категорія «В» належить до керівників середньої ланки з вимогою до кандидатів мати рівень освіти не нижче бакалавра. Функціонал посадових осіб складається з керівництва окремими відділами, а також моніторингу діяльності нижчої категорії державних службовців.

Категорія «С» державних службовців виконує виконавчий функціонал. Вимоги до кандидатів на посади щодо освіти здебільшого на рівні сертифікатів про завершення спеціалізованих курсів без необхідності отримання вищої освіти.

У Франції встановлений розподіл всіх посад державної служби на 13 «сімейств»:

Соціальні;

- Адміністративні;
- Будівництво та комунальні роботи;
- Освіта, навчання та дослідження;
- Технічне обслуговування та обслуговування;
- Зелені насадження та ландшафти;
- Державні фінанси;
- Справедливість;
- Безпека та оборона;
- Послуги прибирання та харчування;
- Медична допомога;
- Спорт, відпочинок, розваги та культура
- Технічні, ІТ та транспортні.

Критерії для оцінювання специфіки посад, складності функціоналу та інших особливостей:

- Координація, проєктування рішень;
- Необхідний рівень знань для належного виконання посадових обов'язків;
- Необхідний рівень прозорості посади та додаткові обмеження в роботі.

В обрахунках критеріїв формують функціональні групи, які розподіляють поміж категоріями «А» (4 групи), «В» (3 групи), «С» (2 групи) в межах яких встановлюються розміри заробітних плат. Групи категорій «А» мають середню заробітну плату по країні 4000 євро; категорій «В» - до 3000 євро; категорій «С»

- 2000 євро. Щодо системи нарахування бонусів та премій, то будь-який розвиток кар'єри пов'язаний із заслугами. Стаж вважається тією мірою, в якій це рівнозначно професійному досвіду і виражається просуванням на вищу сходинку в межах класу. Однак заслуги є основним критерієм для швидшого просування до вищих ступенів у межах класу та для просування по службі з однієї категорії в наступну (OECD/SIGMA 2007; НАДС, 2021а).

ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ

Порівнювати запропоновані варіанти розв'язання проблеми можна за наступними критеріями:

1. Погодження та підтримка груп стейкхолдерів на реалізацію обраного варіанту;
2. Необхідний рівень адміністративної спроможності для впровадження обраного рішення;
3. Вартість впровадженого рішення.

Для того, аби застосувати наведені критерії для кожної з груп стейкхолдерів ми маємо знати їхні потреби, їх бачення розвитку зазначеної проблеми та ресурси, які вони готові задіяти для реалізації обраної політики.

Порівняння за погодженням груп стейкхолдерів:

Литовський варіант. Найбільш простий в реалізації з огляду на зрозумілість у впровадженні та просту систему функціонування. Відповідно до затвердженої Стратегії реформи оплати праці на 2021-2023 рр. необхідна база вже закладена для апробації в обраних пілотних ЦОВВ (Міністерства економіки, Міністерства цифрової трансформації, Секретаріату КМУ, Офісу Президента, Національного агентства з питань державної служби та її регіональних представництв). За даними опитування державних службовців в країнах Центрально-Східної Європи литовська система є найбільш зрозумілою для чиновників у країні функціонування та становить більше 50% від респондентів. Також дана система оплати праці високо оцінена експертами SIGMA і рекомендована як зразкова для використання.

Польський варіант. Більш ускладнений варіант у порівнянні з попереднім. Потребує впровадження категорій посад, за іншими критеріями у порівнянні з діючими наразі в Україні розподілом категорій посад державних службовців на «А», «Б», «В». Відповідно прийняття такої системи вже потребуватиме певних змін в діючих нормах та практиках в Україні. Польський варіант має недоліки, про які сигналізує опитування безпосередньо польських чиновників, з яких оцінюють прозорість та зрозумілість власної системи лише на 18%. Ключовим фактором критики залишається залежність стимулюючої частини від розпоряджень керівників кадрових відділів, що зменшує рівень прозорості нарахування заробітних плат. Такий факт може не задовольнити групи стейкхолдерів державних службовців категорії «Б» та «В», громадян та представників громадсько-аналітичних центрів в Україні.

Французький варіант. Даний варіант розглядався як потенційний в контексті обговорення реформи оплати праці державних службовців на комісії в НАДСі. Французький варіант є одним із зразкових організацій системи оплати праці державних чиновників за принципами “New public management”, характерних для країн Західної Європи. Впровадження французької системи оплати праці в Україні змусить докорінно змінити принципи функціонування державної служби в бік ..., а не принципів нововеберівської держави з прямою залежністю оцінювання від рівня нейтралітету, меритократії та безособистості у здійсненні посадових обов’язків.

Порівняння за необхідним рівнем адміністративної спроможності.

Литовський варіант. З огляду на запропоновані складові адміністративної спроможності для реалізації литовського варіанту реформи оплати праці державна служба України володіє необхідною структурою для впровадження, однак, людський потенціал має бути збільшеним для ефективного впровадження реформи, крім того, складова системи та управління мають бути поліпшеними в контексті забезпечення матеріалами та засобами моніторингу проведення реформи (посібники для навчання, організація курсів підвищення кваліфікації, розробка додатків та діджитал інструментів для супроводу реформи та підзвітності); загальне управління потребуватиме визначення відповідальних осіб за перебіг реформи, координацію та залучення всіх груп стейкхолдерів, що наразі потребує суттєвих змін.

Польський варіант. З огляду на запропоновані складові адміністративної спроможності польський варіант також матиме необхідність в доборі нових людських ресурсів, підвищення рівня кваліфікації вже наявних кадрів за рахунок організації курсів підвищення кваліфікації, розробка додатків та діджитал інструментів для супроводу реформи та підзвітності. Впровадження польського варіанту призведе до додаткового навантаження на ЦОВВ, керівники відділів яких мають проводити розрахунки стимулюючої частини оплати праці за стажем, фактичними посадовими обов’язками та виплат, які надаються чиновниками з довготривалим контрактом. Збільшиться навантаження на посаду Прем’єр-Міністра, оскільки буде необхідність особистого контролю за встановленням рівня множників заробітної плати державних службовців. Ці фактори можуть спричинити незгоду груп стейкхолдерів з числа керівників структурних підрозділів ЦОВВ та безпосередньо Прем’єр-Міністра країни. Відсутність у польському варіанті граничного рівня стимулюючих виплат можуть викликати застереження в окремих груп стейкхолдерів, як-от громадян, державних службовців середньої та нижчої ланки й громадських об’єднань та аналітичних

центрів, оскільки цей факт дозволить маніпулювати остаточною рівнем заробітних плат для окремих чиновників без належної аргументації.

Французький варіант. Впровадження потребуватиме значного рівня адміністративної спроможності, якого на даному етапі не має в Україні. Для впровадження цього варіанту має бути кардинально змінено законодавчу базу функціонування державної служби України, а також загальну зміну професійних навичок державних службовців, критеріїв оцінювання обсягів та професійних навичок, необхідних для здійснення посадових обов'язків.

Порівняння за вартістю впровадження.

Всі варіанти потребуватимуть значних коштів для реалізації, які мають бути затвердженими в законопроекті про державний бюджет України та плані дій до стратегій реформи оплати праці державних службовців. Кошторис реформи складатиметься з бюджетних коштів та коштів міжнародної технічної допомоги (на період прямого фінансування реформи державного управління з 2017 до 2020 рр. ЄС виділило технічної допомоги на загальну суму в 104 млн. дол.). Бюджетні кошти на проведення реформи виділяються із загального фонду згідно з бюджетної програми 0421060 “Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління” Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України (загальнодержавні видатки та кредитування) (КМУ, 2021). Загальна сума фінансування реформи державного управління за 2021 рік за цією програмою становить 464,7 млн. грн. Окремий повний кошторис для реформи оплати праці державних службовців наразі недоступний.

Стейкхолдер	Литовський варіант	Польський варіант	Французький варіант
Президент України	+1	+2	-1
Прем'єр-Міністр	+1	+1	-2
Міністр Кабінету Міністрів	0	+1	0
Громадяни та бізнес	+2	+1	+2
Керівники Міністерств та ЦОВВ	0	0	+1
Народні депутати	-1	0	-2
Державні службовці середньої та нижчої ланки	+2	-2	+1
НАДС	+1	+1	0

Громадське суспільство та аналітичні центри	+2	+1	+2
ЄС, G7, Світовий банк, SIGMA	+2	+1	0
Всього	11	6	1

Примітка. Значення, якими позначається ставлення стейкхолдерів до варіанту рішення:

-2 – значні втрати;

-1 – незначні втрати;

0 – нейтральний вплив;

+1 – незначна вигода;

+2 – значна вигода.

Таблиця 6. Ставлення стейкхолдерів до варіантів вирішення за ступенем вигоди/втрат, джерело: власне дослідження.

ВИКЛИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Головні виклики в імplementації обраного варіанту рішення можна виділити в такому списку:

- ⇒ Відсутності кваліфікованого людського капіталу для впровадження рішень на середньому та нижчому рівні у зв'язку з кадровим голодом;
- ⇒ Потенційні низький рівень політичної волі ключових стейкхолдерів та зміщення актуальності реформи з порядку денного іншими питаннями;
- ⇒ Виклик потенційної не популярності реформи серед державних службовців через низьку поінформованість та страх перед змінами;
- ⇒ Виклик нестачі фінансування після припинення прямих внесків від зовнішніх стейкхолдерів;
- ⇒ Можливість протестів громадян, а також окремих груп державних службовців проти реформи за участі окремих політичних діячів та активістів;
- ⇒ Потенційний конфлікт еліт у вищих колах влади за змістовне наповнення реформи та/або редакцію чи трактування окремих положень рішень;
- ⇒ Виклик блокування обраного варіанту окремими стейкхолдерами в судовому порядку;
- ⇒ Відкат загальної реформи державного управління під тиском реакційних сил;
- ⇒ Незалежні та непереборні обставини на кшталт пандемії чи війни.

	Низька ймовірність	Середня-низька ймовірність	Середня-висока ймовірність	Висока ймовірність
Незначний вплив	Можливість протестів громадян, а також окремих груп державних службовців проти реформи за участі окремих політичних діячів та активістів.	Виклик нестачі фінансування після припинення прямих внесків від зовнішніх стейкхолдерів.		
Середній вплив	Виклик потенційної не популярності реформи серед державних службовців через низьку		Відкат загальної реформи державного управління під тиском реакційних сил;	Потенційний конфлікт еліт у вищих колах влади за змістовне наповнення реформи та/або

	поінформованість та страх перед змінами.			редакцію чи трактування окремих положень рішень.
Значний вплив	Незалежні та непереконливі обставини на кшталт пандемії чи війни.	Відсутності кваліфікованого людського капіталу для впровадження рішень на середньому та нижньому рівні у зв'язку з кадровим голодом	Виклик блокування обраного варіанту окремими стейкхолдерами в судовому порядку.	Потенційні низький рівень політичної волі ключових стейкхолдерів та зміщення актуальності реформи з порядку денного іншими питаннями.

Таблиця 7. Оцінка викликів імплементації. Джерело: власне дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Biswas, A., (2020). New Public Management: Meaning, 10 Principles, And Features, Retired from: <https://schoolofpoliticalscience.com/new-public-management/>
2. Cardona, F., (2007). Performance Related Pay in the Public Service In OECD and EU Member. Conference on Civil Service Salary Systems in Europe. [14-01-2010]. <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/34/6/38651281.pdf>
3. Dimitrova, A., (2002). Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement, *West European Politics*, 25:4, 171-190, DOI: 10.1080/713601647
4. Ellis B., Administrative Capacity, *TJP*, February 04, 2010, pp. 1-12 from https://www.researchgate.net/publication/239918041_Administrative_Capacity
5. El-Taliawi & Zeger Van Der Wal (2019). Developing administrative capacity: an agenda for research and practice, *Policy Design and Practice*, 2:3, 243-257, DOI: 10.1080/25741292.2019.1595916
6. European Union neighbours east (2022). Ukraine: EU launches new educational programme to enhance country`s administrative capacity Retried from: <https://euneighbourseast.eu/news-and-stories/latest-news/ukraine-eu-launches-new-educational-programme-to-enhance-countrys-administrative-capacity/>
7. European Union 4 Public administration reform (2021). Звіт з кількісного дослідження сприйняття державного управління та державної служби громадянами України, https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/19/acceptance_of_public_administration_and_civil_service_by_citizens_of_Ukraine.pdf
8. Farazmand, A., (2009). Building administrative capacity for an age of rapid Globalization: A modest prescription for twenty-first century. *Public Administration Review*, p. 1007-1020
9. Fukuyama, F., (2006). After the “End of history.” Retrieved December 27, 2009, from http://www.opendemocracy.net/democracy-fukuyama/revisited_3496.jsp
10. Horvat, A., (2005). Why does Nobody Care About the Absorption? Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession, *WIFO Working Papers*, No. 258, pp. 1-31
11. Milio, S., (2007). Explaining Differences in Regional Performance: Administrative Capacity and Political Factors. The Case of Structural Funds Implementation in Italian Objective 1 Regions. European Institute: London School of Economics and Political Science
12. OECD/SIGMA (2007). Overview on Civil Service Salary Systems in EU Member States and some Reform Trends, <https://www.oecd->

- ilibrary.org/docserver/5kml60q2n27c-en.pdf?expires=1655249912&id=id&accname=guest&checksum=88E3F3B0DA0EC5D2CE53174ACF489D5E
13. OECD/SIGMA. (2007). Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/sustainability-of-civil-service-reforms-in-central-and-eastern-europe-five-years-after-eu-accession_5kml60pvjmbq-en
 14. OECD/SIGMA. (2018). Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління
 15. Rahardja, S., (2020). New Public Management (NPM) as an Effort in Governance, DOI:10.24198/jmpp.v3i2.25342
 16. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. (2022). The Civil Service system in Poland, Режим доступу: <https://www.gov.pl/web/civilservice/the-civil-service-system-in-poland>
 17. Shamsul Haque, M., M. Ramesh, Jose A. Puppim de Oliveira, Alexandre de Avila Gomide (2021). Building administrative capacity for development: limits and prospects <http://dx.doi.org/10.1177/00208523211002605>
 18. Smeriglio A., John Bachtler, Fabrizio De Francesco, Karol Olejniczak, Robert Thomson and Pawel Śliwowski (2015). Administrative Capacity-Building and EU Cohesion Policy: Paper 1 <https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2016/10/wp1-litreview.pdf>
 19. Vaisvalavičiūtė A. Salary system of civil servants: Lithuanian`s case, 2010. – 5 p.
 20. Verheijen, Tony. 2007. Administrative Capacity in the New EU Member States : The Limits of Innovation?. World Bank Working Paper No.115. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6752>
 21. United Nation. (2003). Convention against corruption Article 7
 22. World Bank. (2006a). Anti Corruption in Transition 3. Washington, D.C.
 23. World Bank. (2006b). Doing Business in 2007. Washington, D.C.
 24. World Bank. (2017). World Governance Indicators. Retired from: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>;
 25. Алюшина Н., (2020). Реформа системи оплати праці на державній службі, Режим доступу: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/16.11.20/Комітетські%20слухання/presentation-golovi-nads-noalyushinoi.pdf>
 26. Верховна Рада України (2006). Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції № 251-V, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16#Text>

27. Верховна Рада України (2020). Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на тему: «Реформа системи оплати праці на державній службі», протокол № 56, <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/20.01.2021/210120-114445.pdf>
28. Інститутом конструктивної журналістики і нових медіа (2020). PARoverview: дослідження експертної думки щодо реалізації Реформи державного управління https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/23/Звіт_Інституту_конструктивної_журналістики_та_нових_медіа.pdf
29. Кабінет Міністрів України (2016а) Деякі питання реформування державного управління України № 474-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p#Text>
30. Кабінет Міністрів України (2021) Деякі питання реформування державного управління України № 831-р <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-t210721>
31. Кабінет Міністрів України (2021). Розпорядження Про передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України у 2021 році на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління № 49-р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/49-2021-p#Text>
32. Кабінет Міністрів України (2016б). Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України № 394, Інд. 71 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-2016-p#Text>
33. Кабінет Міністрів України (2014). Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби № 500, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-p#Text>
34. Кабінет Міністрів України (2020). Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації № 622-р <https://ips.ligazakon.net/document/view/KR200622?an=8&q=додаткова%20відпустка>
35. Кабінет Міністрів України (2016в). Угода між Урядом України та Європейською Комісією про фінансування програми "Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні" ENI/2016/039-569, https://ips.ligazakon.net/document/view/mu16115?an=3&ed=2020_10_29
36. Кабінет Міністрів України (2006). Функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів

- України та Міністра Кабінету Міністрів України №74
<https://www.kmu.gov.ua/npas/28207378>
37. Кобець Р. (2022). Експерти EU4PAR про державну службу в умовах війни, Режим доступу:
<https://par.in.ua/information/news/165?fbclid=IwAR1wj39a7amRUcietYk8bYJgQOK2a0VP0ZbZt9fgEUSzufsqCphTtcapG7g>
38. Конституція України (2004). Президент України, Ст. 106,
<https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-v>
39. Кухта, П., (2020) «Реформа реформ» #PARoverview: дослідження експертної думки щодо реалізації Реформи державного управління, Режим доступу:
https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/23/Звіт_Інституту_конструктивної_журналістики_та_нових_медіа.pdf
40. Лабораторія законодавчих ініціатив (2019). Громадська оцінка реформи державного управління https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/par_shadow_report-1.pdf
41. Меньшикова О. (2021). Різниця не тільки в грошах. Чим відрізняються зарплати в Україні, Польщі, Німеччині і ще семи країнах, Режим доступу:
<https://biz.nv.ua/ukr/markets/zarplati-v-ukrajini-v-2021-roci-i-konkurenciya-z-polshcheyu-prognoz-vid-eksperta-novini-ukrajini-50151685.html>
42. Національне агентство України з питань державної служби. (2021a) International Practices of Positions Classification and Grading in the Civil Service / [N. Aliushyna (composite authors leader), and others.; under the general editorship of N. Aliushyna]. – К.: Center for Adaptation of the Civil Service to the Standards of the European Union, 2021. – 129 p.
43. Національне агентство України з питань державної служби (2021b). Дорожня карта реформування системи оплати праці державних службовців 2021-2023 роки
<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Форум%20по%20оплаті%20праці%2019.04.21/karta-reformuvannya-sistemi-oplati-pratsi-derzhavnikh-sluzhbovtsiv-2021-2023-roki2.pdf>
44. Національне агентство України з державної служби (2020a). Звіт за результатами опитування державних службовців «Система оплати праці державних службовців»
<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Оплата%20праці/za-rezultatami-opituvannya-sistema-oplati-pratsi-derzhavnikh-sluzhbovtsiv17122020.pdf>
45. Національне агентство України з державної служби (2020б) Статистичний звіт про результати моніторингу оплати праці державних службовців,

- <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Оплата%20праці/statistichniy-zvit-op-2020-z-pravkami-zmist.pdf>
46. Огризко Л. (2022). Експерти EU4PAR про державну службу в умовах війни, Режим доступу: <https://par.in.ua/information/news/165?fbclid=IwAR1wj39a7amRUcietYk8bYJgQOK2a0VP0ZbZt9fgEUSzufsqCphTtcapG7g>
47. Панченко Ю. Питання на сотні мільярдів: як ЄС планує відновити та модернізувати Україну, Режим доступу: [https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/05/19/7139698/;](https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/05/19/7139698/)
48. Реанімаційний пакет реформ (2018). Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр. https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit_final.pdf
49. Саєнко О. (2021) Кабмін гальмує реформу оплати праці держслужбовців, Режим доступу: <https://kyiv.depo.ua/ukr/kyiv/kabmin-galmue-reformu-oplati-pratsi-derzhsluzhbovtsiv-oleksandr-saenko-202104281315372>
50. Сергієнко, К., (2021). Прогнозованість системи оплати праці державних службовців як чинник їх мотивації, Режим доступу: https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/07/Katerina-Serhiyenko_Prognozovanist_sistemi_oplat_pratsi_derzhavnih_sluzhbovtsiv.docx.pdf
51. Стінка Ю. (2020) Скільки б ви платили державному службовцю? // ЕП, Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/05/14/660341/>
52. Хілобок І. (2018) Держава повинна стати конкурентним роботодавцем, інакше реформувати держслужбу не вдасться, Режим доступу: https://lb.ua/society/2018/01/26/388308_gosudarstvo_dolzhno_stat.html?fbclid=IwAR1v0fMiVePhWiMBkjKLOPBIAAackeKkopJ0bs2PZwLfRy4861E7kwcJeTE
53. Центр політико-правових реформ (2019). Моніторинговий звіт про виконання у 2017-2018 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки https://old.pravo.org.ua/img/books/files/1551391644monitoring_report_web.pdf