Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка
Державне управління, 1(17), 21-27
УДК 351.86
DOI: https://doi.org/10.17721/2616-9193.2023/17-4/7

Наталія Ларіна, канд. пед. наук, доц.
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна
https://orcid.org/0000-0001-5843-0765
e-mail: natali.larina@ukr.net

Ігор Яшутін, асп.
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна
https://orcid.org/0000-0002-9023-936X
e-mail: iiorevo1991@gmail.com

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ВИКОНАВСЬКОЮ ДИСЦИПЛІНОЮ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

Присвячено вивченню особливостей забезпечення розвитку механізмів виконавської дисципліни на публічній службі крізь призму глобальних викликів та загроз. Здійснено аналіз сучасного стану забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі з огляду на зміни умов праці публічних службовців у зв'язку з дією воєнного стану в Україні та перспективах удосконалення виконавської дисципліни як у цей період, так і в умовах повоєнної трансформації. Предметом дослідження є визначення теоретико-методологічних підходів до забезпечення розвитку механізмів виконавської дисципліни на публічній службі. Методологічною основою дослідження є теоретико-методологічне обґрунтування особливостей забезпечення розвитку механізмів виконавської дисципліни на публічній службі з позицій системного, аналітичного, аксіологічного підходів; системи взаємопов'язаних та взаємодоповнювальних загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, зокрема порівняльного, ситуативного, системного та структурно-функціонального аналізу.

Метою статті є розкриття науково-практичних концептів забезпечення розвитку механізмів виконавської дисципліни на публічній службі в умовах сучасних викликів та загроз.

Унаслідок компаративного аналізу досліджено вплив найкращих закордонних практик на розвиток вітчизняного публічного управління. Прийняття України кандидатом до європейської спільноти, яка сьогодні надає широкомасштабну підтримку Україні в боротьбі з російським агресором, вимагає оновлення базових механізмів забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі, зокрема таких, як нормативно-правовий, організаційний, стратегічного планування, контроль, оцінювання та управління якістю.

Цитуючи наукові праці вітчизняних та зарубіжних дослідників, зазначено, що з погляду теорії публічного управління і трансформаційних процесів України в європейський простір, доцільно розширити класифікацію зазначених механізмів мотиваційно-ціннісним, інформаційно-аналітичним, діджиталізацією. Це допоможе закріпити та розвинути рівень виконавської дисципліни на публічній службі шляхом самовдосконалення, саморозвитку та самореалізації здібностей публічних службовців.

Ключові результати дослідження спрямовані на вдосконалення розвитку базових механізмів забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі, що широко застосовуються у країнах Європи.

Висновки та перспективи подальших досліджень передбачають напрями адаптації європейського досвіду із забезпечення механізмів розвитку виконавської дисципліни на публічній службі, що обумовлюється важливістю трансформаційних процесів належного демократичного врядування в Україні, впровадженням інноваційних механізмів забезпечення високого рівня виконавської дисципліни на багаторівневому публічному управлінні.

Ключові слова: публічна служба, професіоналізм публічних службовців, реформування державного управління, поняття та сутність, виконавська дисципліна.

Вступ. Процеси розвитку теорії та практики реформування державного управління в Україні, закріплення інституту публічної служби та явищ, процесів, що є його складниками та тісно з ним пов'язані в Україні, є важливою складовою частиною системного переходу до публічного управління в умовах трансформації нашого суспільства до європейської спільноти. Це можливо здійснити лише за умов високого рівня виконавської дисципліни як з боку держави, так і суспільства. Принципове значення має виокремлення інструментів, які забезпечують ефективність виконавської дисципліни державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування на публічній службі, що обумовлюється розвитком належного демократичного врядування в Україні. Актуальність статті зумовлена необхідністю утворення нового наукового підґрунтя для формулювання дієвих науково-практичних рекомендацій щодо застосування сучасних інноваційних інструментів для забезпечення ефективності розвитку виконавської дисципліни на публічній службі. Значна роль відводиться вивченню та узагальненню позитивного досвіду країн-членів Європейського Союзу, імплементації їхнього досвіду в Україні.

Зазначене обумовлено аналізом наукових досліджень щодо відображення нових, сучасних тенденцій становлення наукового дискурсу з цієї проблематики в галузі знань "Публічне управління та адміністрування". Водночас усі дослідження можуть стати платформою для подальших висновків щодо напрямів зростання рівня якості виконавської дисципліни на публічній службі. Окрім того, імплементація позитивних тенденцій закордонного досвіду є запорукою ефективної виконавської дисципліни на публічній службі України.

Мета статті – розкрити науково-практичні концепти забезпечення розвитку механізмів управління виконавською дисципліною на публічній службі в умовах сучасних викликів та загроз.

Джерела. Питанню виконавської дисципліни приділяється доволі велика увага в державному управлінні, юридичних та економічних науках тощо. Проте в сучасній науці з державного управління немає комплексного дослідження з цієї тематики. Аналізуючи наукові розвідки щодо вивчення особливостей здійснення державної служби, контролю виконавської дисципліни державних службовців, імплементації інституту державної служби України до стандартів ЄС, зазначимо, що багато вітчизняних учених та практиків досліджували законодавчі,

© Ларіна Наталія, Яшутін Ігор, 2023

етичні, морально-ціннісні, соціокультурні та інші аспекти в обумовленій нами темі: В. Б. Авер'янов, Т. Е. Василевська, К.О. Ващенко, С. Д. Дубенко, В. М. Ємельянов, Ю. Г. Кальниш, М. В. Канавець, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, В. М. Олуйко, О. Я. Прохоренко, Л. В. Прудиус, С. М. Серьогін, О. І. Сушинський, С. К. Хаджирадєва, які розглядали це питання у контексті наближення владних інституцій України до стандартів ЄС.

Водночас слід зазначити, що переважна більшість цих робіт, які, безперечно, мають важливе значення для формування загальної теорії контролю в умовах сучасної демократичної державності, ґрунтується на традиційних методологічних підходах або зосереджена переважно на проблемах демократії, влади та її поділу, громадянського суспільства тощо. Крім того, вони зазвичай уникають широкої концепції контролінгу виконавської дисципліни, яка одночасно охоплювала б інститути державного і громадського контролю, ураховувала існування механізму міжнародного контролю як засобу забезпечення внутрішньодержавної демократії. Поза увагою досліджень залишається і той факт, що за широкого підходу контрольні заходи, до яких належить виконавська дисципліна, повинні підтримувати рівновагу державних і суспільних інституцій, запобігати перевищенню повноважень і зловживанню ними, не завдаючи шкоди їхній ефективній роботі та, врешті-решт, – сприяти утвердженню демократії в Україні. У наукових працях дослідників немає єдиного розуміння поняття "виконавська дисципліна", а також поза межами їхніх досліджень залишилися забезпечення розвитку механізмів виконавської дисципліни на публічній службі. Тому, незважаючи на численну кількість публікацій, актуальним є питання щодо продовження наукових досліджень із цієї тематики, що й спонукало нас до обрання теми, мети та завдань дослідження.

Методологія. Обґрунтованість викладених положень, висновків наукового аналізу та достовірність результатів праці забезпечено через поєднання загальнонаукових та спеціальних наукових методів, що стало методологічною основою дослідження особливостей забезпечення розвитку механізмів виконавської дисципліни на публічній службі з позицій системного, аналітичного, аксіологічного підходів. Системи взаємопов'язаних та взаємодоповнювальних загальнонаукових і спеціальнонаукових методів сприяли здійсненню порівняльного, ситуативного, системного та структурно-функціонального аналізу. Зокрема, метод системно-аналітичного аналізу використовується для вивчення та узагальнення наукових доробок вітчизняних та зарубіжних учених з проблеми дослідження; порівняльний метод сприяє застосуванню компаративного аналізу розвитку механізмів виконавської дисципліни на публічній службі в міжнародній практиці та Україні; ситуативний та структурно-функціональний методи використовуються у процесі управління змінами на публічній службі задля ефективності забезпечення виконавської дисципліни в умовах глобальних викликів та загроз, пов'язаних із воєнним станом в Україні.

Результати. Відповідно до поставленої мети спробуємо комплексно окреслити проблему забезпечення розвитку механізмів управління виконавською дисципліною на публічній службі, зокрема: планування, організація, контроль, оцінювання, управління якістю, мотивація.

В умовах сучасних викликів і загроз забезпечення розвитку механізмів виконавської дисципліни на публічній службі доцільно розглядати через призму демократичних засад та цінностей, що виходять із розуміння демократії як єдино прийнятного державного режиму, демонструючи на прикладі чотирьох класичних моделей демократії Д. Хелда складність і багатоаспектність самої ідеї демократії. Оцінюючи демократичність того чи іншого режиму, можна спостерігати тенденцію відмови від "сортального концепту" на користь "шкального концепту" (тобто розміщення будь-якої системи на шкалі "більшої чи меншої демократії). Домінування демократичних цінностей, необхідність забезпечення демократичності публічної влади є однією з важливих загальних тенденцій розвитку в сучасному світі.

Аналізуючи основні аксіологічні аспекти функціонування демократії, зазначимо, що демократія має:

1) власну цінність, яка виражається через демократичні процедури участі у виробленні рішень із питань загальносуспільного значення, залучаючи таким чином індивідів до управління державою);

2) інструментальну цінність, за допомогою якої демократичні процедури виявляються у цінностях суспільного консенсусу шляхом публічної дискусії);

3) творчу, або конструктивну, цінність, яка виражена через демократію, надаючи можливість кожному брати участь у публічному дискурсі, виробленні певних нових цінностей у суспільстві, формуванні певних стандартів і правил поведінки, які мають поступово ввійти до суспільної практики.

Самі аксіологічні аспекти функціонування демократії є невіддільними елементами забезпечення розвитку механізмів управління виконавською дисципліною на публічній службі, які буде розглянуто в нашій статті.

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

На основі стратегічних планів органи виконавчої влади (далі – ОВВ) формують плани роботи структурних підрозділів, які мають об'єднати індивідуальні плани роботи кожного державного службовця для їхнього щорічного звіту.

Забезпечення розвитку механізму планування виконавської дисципліни на публічній службі доцільно розглянути на прикладі Польщі. Активно реалізується механізм планування через такий управлінський інститут, як доручення, який є інструментом найнижчої нормативної сили порівняно з іншими актами. Доручення прем'єр-міністра можуть виникнути у відповідь на поточні запити з боку законодавчої гілки влади, але в будь-якому разі вони мають інформаційний, а не розпорядчий характер. Розгляд доручення вносить зміни до роботи уряду та окремо взятого міністерства лише в разі згоди цілого Кабінету Міністрів і набуває вже форми розпорядження [7, с. 5–7]. Саме така практика використовується у 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 і 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 формального

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 прозорі 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 із 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 контрольних 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 значною мірою сприяє застосуванню не лише адміністративних заходів екстенсивного характеру на кшталт збільшення штатної кількості працівників чи посилення контролю їхньої роботи. Адже організаційні заходи мають бути спрямовані на інтенсифікацію праці державних службовців, належне технічне забезпечення робочого місця, дотримання елементарних умов гігієни праці та відпочинку державних службовців, зокрема на необхідність вдосконалення технічної бази органів державної влади [2, с. 108]. Сьогодні важливе значення в організаційному механізмі має запровадження на публічній службі електронного / цифрового врядування, навчання державних службовців тайм-менеджменту, цифрової грамотності та управління людськими ресурсами в умовах змін та ризиків. Тому цільове обстеження умов праці та робочого місця державного службовця передбачає розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо організації праці відповідно до сучасних вимог організаційного менеджменту в органах державної влади і їх закріплення відповідними нормативними актами. Усі окреслені нами механізми зазнали суттєвих концептуальних змін в умовах воєнного стану в Україні. По-перше, в основу їх реалізації було покладено не лише такі базові принципи, як державо- та націєцентризм, а також людино- та суспільноцентризм. По-друге, важливо зазначити, що зміни акцентів на розширення принципів належного врядування не зменшили якість виконавської дисципліни на публічній службі в умовах воєнних викликів і ризиків. Свідченням є аналіз моніторингових досліджень, проведених Генеральним департаментом з питань управління персоналом на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування Національного агентства України з питань державної служби, які публічно було представлено 22 червня 2022 року на міжнародному круглому столі "Інтернаціоналізація навчання з питань публічного управління та адміністрування з транснаціональною перспективою". За даними Генерального департаменту, протягом перших двох місяців дії воєнного стану в Україні в штатному режимі працювали 67,8 % державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; у дистанційному режимі –11,1 %, у змішаному режимі – 7,2 %, на простої перебував – 9,1 %. Однак за цей період воєнного стану всі державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування відзначилися високим рівнем виконавської дисципліни, що підтверджено різким зменшенням кількості скарг, петицій, незважаючи на те, що умови праці змінилися не в кращий бік, а форми роботи були багатовекторними, часто змінними. Ця зміна результативності роботи продемонстрована на рис. 1.

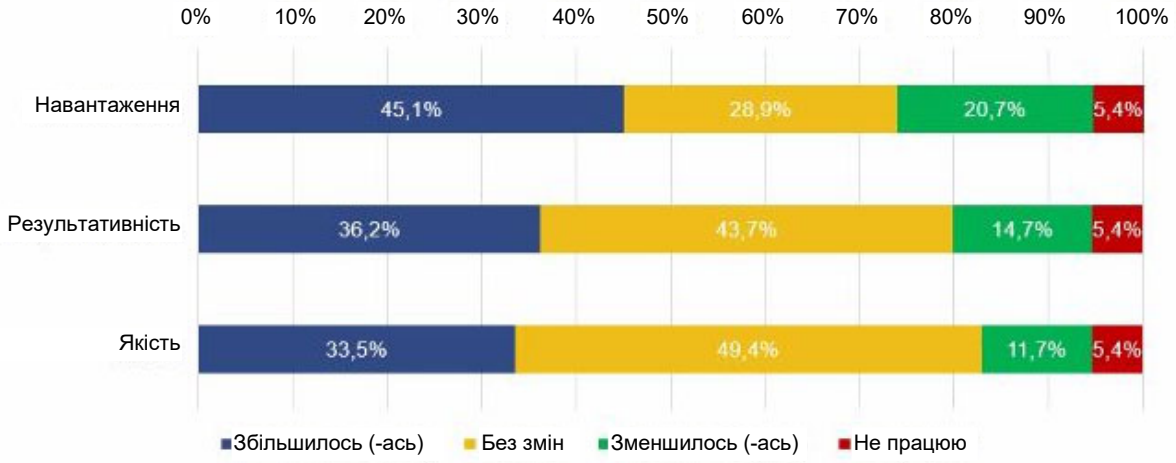


Рис. 1. Зміна результативності роботи державних службовців в умовах воєнного стану

Як бачимо, збільшення навантаження відбулося на 47 %, зокрема це стосується окремих регіонів України, куди були евакуйовані внутрішньо переміщені державні службовці із зон бойових дій (Західна Україна, Центральна Україна). Водночас бачимо, що зменшення навантаження на державних службовців відбулося на 20,7 %, зокрема в тих регіонах, де тривала активна фаза бойових дій. Відповідно, зросли такі критерії, як результативність та якість на 36,2 % та 33,5 %. Однак маємо показники щодо зменшення результативності (14,7 %) та

якості (11,7 %) виконавської дисципліни державних службовців, які, на нашу думку, мають об'єктивні причини – це наявність тривалих повітряних тривог, масових ракетних обстрілів агресора у прифронтових місцях бойових дій. Під час них державні службовці та посадові особи не завжди могли виконати сповна свої функціональні обов'язки, тому, відповідно, зменшилася результативність та якість.

Забезпечення *розвитку нормативно-правового механізму виконавської дисципліни* державних службовців регулюється у межах їхніх функціональних 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], у Постановах Кабінету Міністрів України, наказах Національного агентства України про державну службу. Зокрема, нормами Основного Закону держави гарантовано громадянам рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування; у 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, партріотизму, доброчесності, ефективності.

Механізм оцінювання управління персоналом доцільно розглядати крізь призму Закону України "Про державну службу" [9], що змінив методологію оцінювання персоналу на державній службі. У країнах ЄС не існує універсальної системи оцінювання, а оцінки різняться залежно від характерних професійних якостей працівника – креативності, інтелектуальних здібностей, стресостійкості та професіоналізму, тому їхні підходи стали зразком для наслідування в України [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. Однак є пропозиція внести зміни до чинного Положення НАДС щодо оцінювання державних службовців, зокрема доповнити текст таким змістом: "просування по службі можливе лише, якщо службовець отримав оцінку "відмінно" за всіма належними критеріями". Такі критерії наші співвітчизники можуть запозичити в 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; у 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 зі службовцями (з метою визначення преміальних надбавок) – щорічно; у Румунії існує щорічне оцінювання на основі цільових угод [6].

Механізм управління якістю є одним з ефективних інструментів визначення результативності публічної служби. Відповідно, до завдань побудови системи управління якістю (далі – СУЯ) в органах державної влади (далі – ОДВ) належить створення умов, які гарантували б належну якість послуг, які ОДВ надає різним категоріям споживачів. Оскільки якість послуг ОВВ формується у межах 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). Це "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 інші.

Окрім наведених вище базових механізмів забезпечення розвитку виконавської дисципліни на публічній службі доцільно визначити нові, які будуть більш ефективними та якісними у сфері її забезпечення. Серед них виокремимо мотиваційно-ціннісний, інформаційн-аналітичний.

Мотиваційно-ціннісний механізм заслуговує на увагу тому, що він 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, спрямованою на сталий розвиток держави та суспільства, їх взаємодію відповідно до завдань, функцій і повноважень органів державної влади, заснованих на конституційних засадах [10, с. 11].

Позитивним є підвищення особистої відповідальності державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування за якість виконавської дисципліни. Якщо раніше за невиконання указу та розпорядження в одній сфері могли двічі притягти до дисциплінарної відповідальності, що негативно позначалося на співпраці з керівництвом сектору, то перехід до такого виду контролю – над секторами, виправив цю помилку.

Мотиваційно-ціннісний механізм забезпечує реалізацію виконавської дисципліни на публічній службі переважно 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 навичок, спрямованістю особистості, управлінням професійним розвитком, самостійністю та бажанням удосконалювати професійну діяльність на основі реалізації позитивних змін.

Важливе значення для мотиваційно-ціннісного механізму має 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 у публічній службі.

На прикладі зарубіжного досвіду доцільно зазначити, що державна служба в більшості країн ЄС завжди надавала працівникам постійні привілеї щодо гарантії зайнятості та пенсійного забезпечення, але це не мало стосунку до оплати праці. Традиційно державні службовці не отримували будь-якого матеріального заохочення за належне виконання своєї роботи. Логіка такого дисбалансу має свої історичні причини, і сьогодні в багатьох аспектах вона видається застарілою. Ідея професійної державної служби в країнах-членах ЄС і 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 XXI 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 їхніх 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. Найчастіше система додаткових виплат є досить складною, а основна (базова) зарплата державних службовців – низька щодо 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 оцінювання якості виконуваних державними службовцями робіт. Надбавки виплачуються зазвичай 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.

В умовах воєнного стану оплата праці державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування також зазнала змін. Передусім відзначимо тенденцію до зменшення рівня заробітної плати в 53,6 % осіб, залишилася без змін заробітна плата в 35 % осіб, і зросла – у 7,6 % осіб. Цікавими для нас є дані щодо оплати праці понаднормово. Респонденти відзначають, що вона оплачувалася сповна в 9,1 % осіб, і частково – у 6,9 % осіб.

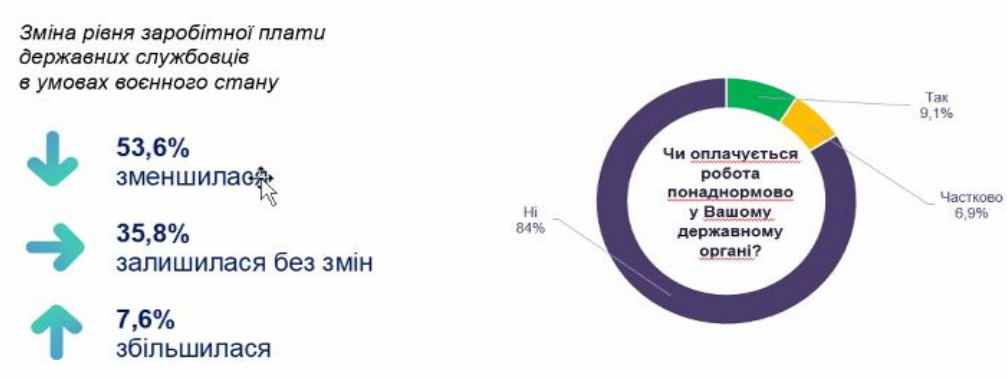


Рис. 2. Оплата праці державним службовцям у період воєнного стану

Як бачимо з рис. 2, в умовах воєнного стану України фінансовий аспект впливає на мотиваційний потенціал державних службовців. Тому лише Перемога України над російським загарбником, відбудова держави в повоєнний період трансформує нові позитивні виклики для підвищення рівня виконавської дисципліни на публічній службі.

Інформаційно-аналітичний механізм забезпечує реалізацію єдиної державної політики з електронного документообігу (закон України "Про електронні документи та електронний документообіг" та "Про електронний цифровий підпис"). Зазначимо, що він має значний вплив на підвищення ефективності інформаційного обміну, що поліпшить швидкість та якість виконавської дисципліни.

Інформаційний обмін між автоматизованими системами щодо контролю виконання актів і доручень Президента України, Офісу Президента України, Верховної Ради України та Секретаріату Кабінету Міністрів України відбувається оперативно. Тобто сьогодні функціонує складна інформаційна системи контролю органів державної влади та широкомасштабна комп'ютеризація контрольної діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. Запровадження цифрової трансформації адміністративних послуг, якою передбачено більш ніж 120 електронних послуг, вимагає від державних службовців високого рівня цифрової грамотності, здатності реалізовувати цифрові компетентності в сфері публічного управління та адміністрування. Функціонування Єдиного державного вебпорталу електронних послуг – Портал Дія – вимагає від публічних службовців реалізації фасилітативної функції щодо отримання електронних послуг громадянами України.

Дискусія і висновки. Проведене дослідження показало, що забезпечення механізмів розвитку управлінням виконавською дисципліною на публічній службі є способом забезпечення законності і прав державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на саморозвиток, самовдосконалення та самоорганізацію, що відіграє важливу роль у здійсненні ефективного державного управління. Шляхи забезпечення механізмів розвитку управлінням виконавською дисципліною на публічній службі мають посилитись завдяки імплементації досвіду європейських країн у вирішенні означених проблемних питань, що має важливе значення для розбудови Української держави в повоєнній трансформації на європейському рівні.

Незважаючи на те, що в демократичних країнах Європи не існує уніфікованого підходу до стимулювання виконавської дисципліни державних службовців (як немає і єдиної моделі організації державної служби), аналіз європейського досвіду вказує на такі спільні для європейських країн риси організації державної служби: планування, спрямоване на досягнення конкретного результату; контроль з урахуванням якості досягнутого результату; оцінювання персоналу на основі досягнутого результату та індивідуального внеску працівника; стимулювання виконавської дисципліни державних службовців шляхом забезпечення належних умов їхньої праці; кар'єрного просування; високого соціального рівня (передусім рівня заробітної плати) тощо. Україна прагне перейняти успішний досвід європейських країн з розбудови сильної та сучасної держави з інноваційною економікою, високим рівнем публічного управління. Отже, війна не є перешкодою для інновацій у публічному управлінні. Тому виникає потреба у визначенні нових інноваційних механізмів забезпечення управління виконавською дисципліною на публічній службі, зокрема таких, як діджиталізація, партнерство, які буде розглянуто в наступній статті.

Список використаних джерел

1. *Бакуменко В. Д., Надолішній П. І.* Теоретичні та організаційні засади державного управлінн : навч. посіб. Київ : Міленіум, *2003. 256 с.*
2. *Біла Л. Р., Ківалов С В., Тодощак О. В.* Практикум зі спецкурсу "Організація державної служби в Україні". Одеса : Юридична література. 2002. 108 с.
3. Виконавча влада в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник ; кол. авт.: Н. Р. Нижник, Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко та ін. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 126 с.
4. *Грей Ю. М.* Формування мотиваційного забезпечення системи управління розвитком підприємств. *Агросвіт*. 2019. № 13–14. С. 67–76. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/13-14_2019/11.pdf (дата звернення – 20 травня 2022).
5. ИСО 9000 – Менеджмент качества. *ISO*. URL : http://www.iso.org/iso/ru/iso_9000 (дата звернення – 27 травня 2022).
6. *Кальниш Ю.* Деякі засади і принципи державного управління в країнах європейського союзу : навч. посіб. Київ : Атіка, 2005. 270 с.
7. *Кальниш Ю. Г.* Механізми вдосконалення виконавської дисципліни державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (вітчизняний та зарубіжний досвід). *Наукові праці*. 2009. Т. 125. Вип. 112. С. 5–11. URL: https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2009/125-112-1.pdf (Дата звернення – 26 травня 2022).
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30, ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (Дата звернення – 15 лютого 2023).
9. Про державну службу : Закон України від 10 грудні 2015 року № 889 – VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4, ст. 43. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення – 26 травня 2022).
10. *Старков В. І.* Стимулювання виконавської дисципліни у державних службовців: досвід країн ЄС. *Державна служба в Україні: шляхи реформування*: матеріали круглого столу (22 травня 2019 року). Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. 186 с. URL: https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/02/92.pdf (дата звернення – 15 лютого 2023).
11. CAF – Common Assessment Framework. *EUPAN*. URL: https://www.eupan.eu/caf/ (дата звернення – 15 лютого 2023).
12. Introduction and Implementation of Total Quality Management (TQM). *ISIXSIGMA*. URL: https://www.isixsigma.com/total-quality-management-tqm/introduction-and-implementation-total-quality-management-tqm/ (дата звернення – 27 травня 2022).
13. Mizhnarodnyy standart. Investors in People [International standard. *Investors in People*. URL: https://www.investorsinpeople.com/iip-standard (дата звернення – 27 травня 2022).
14. Social responsibility (SA8000) : International standard. *International document* from 01.10.2007 (SA8000:2001). New York, 2001. URL: http://www.sa8000.info/sa8000doc/2001StdEnglish.pdf
15. *Khadzhyradieva S., Chernenko N. M., Ruchkina M. M., Larina N. B., Sakaliuk O. O.* Risks in Public Administration in the Context of Globalisation. *International Journal of Criminology and Sociology.* 2020. № *9. P.* 2921–2928. URL: 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

References

1. Bakumenko, V.D., Nadolishniy P.I. (2003), Teoreticheskiye i organizatsionnyye osnovy gosudarstvennogo upravleniya [Theoretical and organizational principles of public administration], Millenium, Kyiv [in Ukraine].
2. Belaya L.R., Kivalov S.V. & 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 [in Ukraine].
3. Nizhnik, N.R. N.G. Plakhotnyuk, and Mel'nichenko, V.I. (2002), Ispolnitel'naya vlast' v Ukraine [Executive power in Ukraine], UADU, Kyiv [in Ukraine].
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 Ahrosvit, Kyiv [in Ukraine].
5. ISO (2008), "ISO 9000 – Quality management", available at: http://www.iso.org/iso/ru/iso_9000 (Accessed 27 May 2022). Kyiv [in Ukraine].
6. Kal'nysh, YU (2005), Nekotoryye printsipy i printsipy gosudarstvennogo upravleniya v stranakh yevropeyskogo soyuza [Some principles and principles of public administration in the European Union], Atika, Kyiv [in Ukraine].
7. Kal'nish, YU.G (2007), "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, available at: https://lib.chmnu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2009/125-112-1.pdf (Accessed 27 May 2022). NADU, Kyiv [in Ukraine].
8. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (Accessed 27 May 2022).
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On civil service", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (Accessed 27 May 2022) Verkhovna Rada Ukrayiny, Kyiv [in Ukraine].
10. Starkov, V.I. (2021), "Stimulating executive discipline in civil servants: the experience of EU countries", available at: https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/02/92.pdf (Accessed 27 May 2022). NADU, Kyiv [in Ukraine]
11. CAF – Common Assessment Framework (2008), available at: https://www.eupan.eu/caf/ (Accessed 27 May 2022). [in Niderlandy].

12. iSixSigma (2008), "Introduction and Implementation of Total Quality Management (TQM)", available at: https://www.isixsigma.com/methodology/total-quality-management-tqm/introduction-andimplementation-total-quality-management-tqm (Accessed 27 May 2022). [Velyka Brytaniya].

13. Investors in People (2007), "International standard. Investors in People", available at: https://www.investorsinpeople.com/iip-standard (Accessed 27 May 2022). [in Velyka Brytaniya].

14. International Document (2007), "International standard. Social responsibility (SA8000)", available at: http://www.sa8000.info/sa8000doc/2001StdEnglish.pdf.

15. *Khadzhyradieva S., Chernenko N. M., Ruchkina M. M., Larina N. B., Sakaliuk O. O.* (2020), Risks in Public Administration in the Context of Globalisation. *International Journal of Criminology and Sociology*. № 9. P. 2921–2928, 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 (Accessed 22 Jan 2022). [in Kanada]

Отримано: 14.11.22
Ухвалено до друку: 19.12.22
Опубліковано: 30.01.23

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv
Public Administration, 1(17), 21-27
UDC 351.86
DOI: https://doi.org/10.17721/2616-9193.2023/17-4/7

Nataliia Larina. Cand. of Pedagogical Sciences
Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service,
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine
https://orcid.org/0000-0001-5843-0765
e-mail: natali.larina@ukr.net

Igor Yashutin, postgraduate stud.
Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service,
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine
https://orcid.org/0000-0002-9023-936X
e-mail: iiorevo1991@gmail.com

ENSURING THE DEVELOPMENT OF EXECUTIVE DISCIPLINE MECHANISMS IN THE PUBLIC SERVICE

The general articulation of the issue and its connection with the important research and practice tasks. The authors described the current state of ensuring the development of executive discipline mechanisms in the public service. The modern state of ensuring executive discipline in the public service has been analysed taking into account modern challenges, in particular, changes in working conditions of public servants during martial law in Ukraine and perspectives of improvement of executive discipline both in this period and in conditions of post-war transformation.

The purpose of the article is to reveal scientific and practical concepts of ensuring the development of mechanisms of executive discipline in the public service in conditions of modern challenges and threats; develop suggestions on how to develop modern mechanisms of executive discipline for further improvement of public administration and management in Ukraine.

The analysis of the recent publications regarding the issues this article deals with; identification of parts of the general problem that have not been previously addressed. Particular attention is focused on the study and implementation of best practices of foreign experience in domestic public administration. Accession of Ukraine as a candidate to the European community, which now provides large-scale support to Ukraine in the fight against the Russian aggressor, requires updating the basic mechanisms of executive discipline in the public service, such as regulatory, organizational, planning, monitoring, evaluation and quality management. From the point of view of the theory of public administration and Ukraine's transformation processes into European space, it is advisable to expand the classification of the mentioned mechanisms with motivational value, informational and analytical, and digitalization. This will help to consolidate and develop the level of executive discipline in the public service through the self-improvement, self-development and self-fulfilment abilities of public servants.

Therefore, the key research outcomes are aimed at improving the development of basic mechanisms for ensuring executive discipline in the public service, widely used in European countries. Conclusions and prospects for further research suggest directions of adaptation of European experience in providing mechanisms for the development of the executive discipline in the public service, which is due to the importance of transformational processes of proper democratic governance in Ukraine, introduction of innovative mechanisms to ensure a high level of executive discipline in the multi-level public administration.

Keywords: public service, professionalism of public servants, public administration reform, concept and essence, executive discipline, control and support methods, European Community countries, the adaptation of experience.