

Негара Р. В.

<https://orcid.org/0000-0003-3942-708X>

Національний університет «Одеська юридична академія»

Даниленко-Негара Ю. С.

<https://orcid.org/0000-0002-2644-879X>

Національний університет «Одеська юридична академія»

ПРИНЦИПИ SIGMA У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРІЯ, ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИЧНЕ ВТІЛЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню принципів SIGMA у сфері державної служби. Обґрунтовано, що втілення у національне законодавство та правозастосовну практику принципів SIGMA займає важливе значення у реалізації євроінтеграційного курсу України та набуттям членства у Європейському Союзі. Визначено, що у сфері державної служби значення принципів SIGMA не обмежується лише предметним напрямом державної служби та управлінням людськими ресурсами, а охоплює й усі інші аспекти щодо діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави, що обумовлює можливість застосування усіх принципів SIGMA.

Акцентовано увагу на відсутності підстав для отождення принципів SIGMA та їх підпринципів з принципами державної служби, оскільки їх зміст значно ширше останніх та передбачає закріплення не тільки у нормах-принципах, а, у переважній більшості випадків, у звичайних нормах законодавства про державну службу. Доведено, що впровадження принципів SIGMA та їх підпринципів у національне законодавство про державну службу не може здійснюватися лише шляхом їх відтворення у якості принципів державної служби, хоча це повністю не виключається. Більше того, деякі принципи SIGMA та їх підпринципи також є принципами державної служби (наприклад, принципи професіоналізму та стабільності).

Обґрунтовано, що впровадження у сферу державної служби України відповідних принципів SIGMA та їх підпринципів вимагає не тільки їх відображення у законодавстві, а й забезпечення правозастосування у відповідності до них. З'ясовано, що адаптація принципів SIGMA та їх підпринципів у національне законодавство про державну службу повинна передбачати послідовне і збалансоване змістовне впровадження із збереженням національних традицій та досвіду інституту державної служби.

Окремої уваги приділено аналізу моніторингових звітів програми SIGMA щодо ефективності та результативності впровадження принципів у сфері державної служби України за окремими предметними напрямками та змістовними критеріями. Визначено перспективні напрями подальших наукових досліджень.

Ключові слова: принципи, принципи SIGMA, принципи державної служби, сфера державної служби, державна служба, державний службовець, публічна служба, публічний службовець, євроінтеграція, Європейський Союз, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) [1] є загальновідомим проектом, заснованим Європейським Союзом та Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), з метою забезпечення належного публічного адміністрування. У контексті євроінтеграційних прагнень Української держави програма SIGMA має ключове значення,

оскільки головним чином сприяє виконанню вимог до вступу в Європейський Союз.

Загалом підтримка SIGMA надається в 6 ключових напрямках: (1) стратегія реформування державного управління; (2) розробка і координація політики; (3) державна служба та управління людськими ресурсами; (4) підзвітність; (5) надання послуг; (6) управління державними фінансами [2], у межах яких виокремлюються 32 принципи, які у свою чергу поділяються на 270 підпринципів



пів, що містять детальні вказівки [3] щодо забезпечення належного публічного адміністрування.

У сфері державної служби значення принципів SIGMA не обмежується лише предметним напрямом державної служби та управлінням людськими ресурсами, а охоплює й усі інші аспекти щодо діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» [4]), що обумовлює можливість застосування усіх принципів SIGMA. Разом з цим, теоретико-правовий аналіз принципів SIGMA у сфері державної служби України слід розпочати саме з принципів за предметним напрямом державної служби та управлінням людськими ресурсами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Невпинність реформування державної служби зумовлює існування великої кількості наукових праць, присвячених різним аспектам національних стандартів державної служби та їх удосконаленню. Насамперед слід відзначити праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, В.В. Васильківської, І.І. Задой, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Н.С. Панової, Д.В. Приймаченка, О.М. Стеця та ін. Проте, докторнальна освоєння принципів SIGMA у сфері державної служби характеризується фрагментарністю.

Постановка завдання. У зв'язку з вищезазначеним, метою статті є аналіз теоретичного, законодавчого та практичного втілення принципів SIGMA за напрямом державної служби та управління людськими ресурсами у сфері державної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження. У програмі SIGMA термін «принципи державного управління» (The Principles of Public Administration)¹ визначається як комплексна система стандартів, що відображає цінності та поведінку, яких громадяни та підприємства очікують від сучасного публічного адміністрування. Вони були розроблені, щоб скеровувати відомства у справах розширення Європейського Союзу (ЄС) та політики сусідства в їхніх реформаторських зусиллях, спрямованих на усунення недоліків у публічному адмініструванні та виконання вимог ЄС щодо однієї з «основ» процесу вступу [5]. Всеохоплюючий зміст та призначення цих прин-

ципів безпосередньо спрямовується на забезпечення належного врядування, підвищення якості та ефективності публічного адміністрування, що вкрай важливо на сучасному етапі розвитку Української держави на шляху до членства у Європейському Союзі.

У сфері державної служби (напрямок програми SIGMA – державна служба та управління людськими ресурсами) виокремлюється 5 принципів (що містять 42 підпринципи), зокрема такі, як: 1) система працевлаштування врівноважує стабільність і гнучкість, що забезпечує підзвітність державних службовців і захищає їх від неналежного впливу та незаконного звільнення (9 підпринципів); 2) орган державного управління залучає та набирає на роботу компетентних людей на основі заслуг і рівних можливостей (10 підпринципів); 3) ефективному лідерству сприяють компетентність, стабільність, професійна автономія та оперативне реагування підзвітних керівників вищої ланки (8 підпринципів); 4) державні службовці мають мотивацію, справедливу та конкурентоспроможну оплату та належні умови праці (9 підпринципів); 5) професійний розвиток, управління талантами та результативністю підвищують навички, ефективність і дієвість державних службовців і пропагують цінності державної служби (6 підпринципів) [5, с. 21–26].

Загальний аналіз виокремлених принципів SIGMA та підпринципів вказує на неможливість їх ототожнення з принципами державної служби, що визначено у ст. 4 Закону України «Про державну службу» [4], оскільки за змістом вони значно ширше останніх та закріплюються не тільки у нормах-принципах, а, у переважній більшості випадків, у звичайних нормах законодавства про державну службу. Інакше кажучи, впровадження принципів SIGMA та їх підпринципів у національне законодавство про державну службу не може здійснюватися лише шляхом їх відтворення у якості принципів державної служби, хоча це повністю і не виключається. Наприклад, такий принцип SIGMA як сприяння компетентності, стабільності, професійної автономії та оперативності реагування підзвітних керівників вищої ланки ефективному лідерству втілюється у таких принципах державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу», як: ефективність (п. 6 ч. 1 ст. 4), прозорість (п. 9 ч. 1 ст. 4) та стабільність (п. 10 ч. 1 ст. 4) [4], а принцип – професійний розвиток, управління талантами та результативністю підвищують навички, ефективність і дієвість державних службовців і пропагу-

¹ Примітно, що в українських редакціях документів, підготовлених в рамках програми SIGMA, під час перекладу англійського терміну «public administration» вживається термін «державне управління», що не узгоджується із сучасною теорією адміністративного права, оскільки вже більш усталеним є використання терміну «публічне адміністрування». У зв'язку з цим, у цій статті термін «public administration» перекладатимемо як «публічне адміністрування».

ють цінності державної служби впроваджується у законодавстві України про державну службу – у принципі професіоналізму (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» [4]).

Принципи SIGMA та їх підпринципи першочергово виступають орієнтирами для удосконалення національного законодавства, у тому числі законодавства про державну службу, а тому безпосередньо не регулюють державно-службові відносини, що виникають під час вступу, проходження та припинення державної служби. У свою чергу, принципи SIGMA та їх підпринципи враховуються під час законопроектної роботи, а отже є чинниками на основі яких здійснюється євроінтеграція на рівні гармонізації національного законодавства із актами Європейського Союзу. Наприклад, Національне агентство з питань державної служби під час розробки чинного Закону України «Про державну службу» співпрацювало з програмою SIGMA [1], а тому втілювало принципи SIGMA та їх підпринципи у законодавство про державну службу. Цей процес триває і по теперішній час. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» від 11.03.2025 № 4282-IX [6] було реформовано систему оплати праці державних службовців, у тому числі з метою дотримання Європейських стандартів належного адміністрування сформульованих в документі SIGMA «Принципи державного управління», що зазначалося у пояснювальній записці до проекту закону від 23.11.2022 № 8222 [7]. У зв'язку з цим, реальне впровадження принципів SIGMA та визначення відповідності їм вимагає аналізу в цілому законодавства про державну службу та практики його застосування.

Показником впровадження принципів SIGMA є моніторингові звіти програми SIGMA. Так, у першому звіті за результатами оцінювання системи державного управління України (2006), у якому досліджувалось у тому числі управління людськими ресурсами (державна служба) [8], принципи SIGMA не виокремлювалися. Враховуючи оглядове значення цього звіту, викладені у ньому висновки та рекомендації загалом стосувалися: нагальності реформи державної служби, зокрема шляхом прийняття нового Закону України «Про державну службу» замість Закону України «Про державну службу» (1993); визначення меж державної служби; реформування системи оплати праці; оновлення вимог до професійної підготовки кадрів

на основі чітких ролей, реальних потреб і вагомих пріоритетів [8, с. 16–18].

Звіт про базові вимірювання (2018) [9], підготовлений в рамках виконання програми SIGMA, формувався на основі принципів, розроблених програмою SIGMA. Державна служба та управління людськими ресурсами аналізувалась за такими принципами: 1) сфера державної служби є достатньою, чітко визначеною та застосовується на практиці (12 з 13 можливих балів); 2) наявні та впроваджуються політика та правова база, необхідні для функціонування професійної та цілісної державної служби; інституційна організація системи забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі (10.5 з 27 можливих балів); 3) відбір державних службовців відбувається на основі особистих якостей і досягнень, а також рівного ставлення до кандидатів на всіх етапах конкурсу; критерії переведення на нижчу посаду та звільнення державних службовців є чіткими (24 з 50 можливих балів); 4) прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади на державній службі не допускається (41.5 з 57 можливих балів); 5) система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою та прозорою (5 з 20 можливих балів); 6) забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності та мобільність і просування по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв та особистих якостей і досягнень (27 з 42 можливих балів); 7) запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції (10 з 24 можливих балів) та забезпечення дисципліни на державній службі (12 з 18 можливих балів) [9, с. 67–94].

У моніторинговому звіті програми SIGMA (2023) напрямок «Державна служба та управління людськими ресурсами» [10] аналізується за схожими принципами, а саме: 1) сфера застосування державної служби адекватна, чітко визначена та застосовується на практиці (12 з 13 можливих балів); 2) запроваджені і застосовуються на практиці політика і правова рамка для професіоналізації та злагоженості державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі (18.5 з 27 можливих балів); 3) набір на посади державної служби відбувається на основі заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах (3 з 50 можливих балів); критерії пониження по посаді та звільнення державних

службовців є чіткими (6 з 18 можливих балів); 4) прямий чи непрямий політичний вплив на вищі посади державної служби не допускається; 5) система оплати праці державних службовців основана на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою (5 з 22 можливих балів); 6) забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності і мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг (19 з 42 можливих балів); 7) запроваджено заходи зі сприяння доброчесності (11 з 24 можливих балів), запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі (12 з 18 можливих балів) [10, с. 85–115].

Наведені дані свідчать про наявність прогресу щодо втілення принципів SIGMA за предметними напрямками державної служби та управління людськими ресурсами, навіть, попри значний стримуючий та негативний вплив спочатку карантину, спричиненого пандемією COVID-19, а потім збройної агресії проти України та правовим режимом воєнного стану.

Разом з тим, загальний аналіз принципів SIGMA та їх підпринципів за предметними напрямками державної служби та управління людськими ресурсами свідчить, що у частині їх втілення у законодавстві про державну службу спостерігається достатній прогрес. Національне законодавство про державну службу, зокрема чинний Закон України «Про державну службу», розроблявся з урахуванням принципів SIGMA та їх підпринципів, як і законопроекти, яких спрямовано на удосконалення чинного законодавства цієї сфери (у пояснювальних записках до відповідних законопроектів, як правило, безпосередньо зазначається про необхідність впровадження принципів SIGMA).

У свою чергу, у частині забезпечення дотримання принципів SIGMA та їх підпринципів під час правозастосування законодавства про державну службу залишаються існуючі системні проблеми. Як і будь-які проблеми правозастосування вони складаються із об'єктивних (зокрема, правовий режим воєнного стану, обмеженість фінансових ресурсів) та суб'єктивних (зокрема, збереження політичного впливу на державних службовців, впровадження різних підходів припинення державної служби) чинників. У зв'язку з цим, подолання цих проблем є не менш значущим у забезпеченні впровадження принципів SIGMA та їх підпринципів у сфері державної служби.

Невипадково зазначається саме про необхідність адаптації принципів SIGMA та їх підпринципів у національне законодавство про державну службу, а не автоматичний їх переклад та закріплення у законодавстві. Така адаптація повинна включати послідовне і збалансоване змістовне впровадження принципів SIGMA та їх підпринципів у законодавство про державну службу із збереженням національних традицій та досвіду інституту державної служби.

Висновки. З'ясовано, що реалізація програми SIGMA, зокрема забезпечення втілення у національне законодавство та правозастосовну практику принципів SIGMA, має важливе значення у контексті євроінтеграційного курсу України та набуття членства у Європейському Союзі.

Визначено, що у сфері державної служби значення принципів SIGMA не обмежується лише предметним напрямом державної служби та управлінням людськими ресурсами, а охоплює й усі інші аспекти щодо діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави, що обумовлює можливість застосування усіх принципів SIGMA. Встановлено відсутність підстав для ототожнення принципів SIGMA та їх підпринципів з принципами державної служби, оскільки їх зміст значно ширше останніх та передбачається закріплення не тільки у нормах-принципах, а, у переважній більшості випадків, у звичайних нормах законодавства про державну службу.

Обґрунтовано, що впровадження у сферу державної служби України відповідних принципів SIGMA та підпринципів вимагає не тільки їх відображення у законодавстві про державну службу, а й забезпечення дієвого правозастосування у відповідності до них. Виокремлено такі чинники проблеми правозастосування, як: об'єктивні (зокрема, правовий режим воєнного стану, обмеженість фінансових ресурсів) та суб'єктивні (зокрема, збереження політичного впливу на державних службовців, впровадження різних підходів припинення державної служби).

Акцентовано увагу на тому, що адаптація принципів SIGMA та їх підпринципів у національне законодавство про державну службу повинна передбачати послідовне і збалансоване змістовне впровадження із збереженням національних традицій та досвіду інституту державної служби. З'ясовано, що перспективними напрямками подальших досліджень є визначення стану та ступеню впровадження у національне законодавство про державну службу принципів та підпринципів SIGMA за предметним напрямом державної служби та управління людськими ресурсами.

Список літератури:

1. Програма SIGMA. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <https://center.gov.ua/programa-sigma/> (дата звернення 30.10.2025).
2. SIGMA / Підтримка вдосконалення управління та менеджменту. Портал «Реформа державного управління». URL: <https://par.in.ua/good-governance/sigma> (дата звернення 30.10.2025).
3. The Principles of Public Administration. 6 November 2023. URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html (дата звернення 01.11.2025).
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Дата оновлення: 07.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 30.10.2025).
5. Принципи державного управління. Видання 2023. SIGMA/Organisation for Economic Co-operation and Development. 2023. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf> (дата звернення 30.10.2025).
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад: Закон України від 11.03.2025 № 4282-IX. Дата оновлення: 11.03.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4282-20#Text> (дата звернення 30.10.2025).
7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад від 23.11.2022 № 8222. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRp?regNum=8222&conv=9> (дата звернення 30.10.2025).
8. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року. // SIGMA. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. 352 с. URL: https://drive.google.com/file/d/13z-rkBQ4FuCP1UuuN3NNDtQ_LcXxEA7f/view (дата звернення 30.10.2025).
9. Принципи державного управління: Звіт про базові вимірювання (Україна, червень 2018 року). 2018. 143 с. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf (дата звернення 30.10.2025).
10. Державне управління в Україні: оцінювання на відповідність принципам державного управління (грудень 2023 року): моніторинговий звіт Програми SIGMA. 2024. 219 с. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8_SIGMA_\(%D1%83%D0%BA%D1%80\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8_SIGMA_(%D1%83%D0%BA%D1%80).pdf) (дата оновлення: 30.10.2025).

Nehara R. V., Danylenko-Nehara Yu. S. SIGMA PRINCIPLES IN THE CIVIL SERVICE: THEORY, LEGISLATION AND PRACTICAL IMPLEMENTATION

The article is devoted to the study of the SIGMA principles in the field of civil service. It is substantiated that the implementation of the SIGMA principles into national legislation and law enforcement practice is of great importance in the implementation of Ukraine's European integration course and the acquisition of membership in the European Union. It is determined that in the field of civil service the significance of the SIGMA principles is not limited only to the subject area of civil service and human resources management, but also covers all other aspects of the activity of practical implementation of the tasks and functions of the state, which makes it possible to apply all the SIGMA principles.

The attention is focused on the lack of grounds for identifying the SIGMA principles and their sub-principles with the principles of the civil service, since their content is much broader than the latter and involves enshrining not only in the norms-principles, but, in the vast majority of cases, in the usual norms of the civil service legislation. It is proved that the implementation of the SIGMA principles and their sub-principles into the national civil service legislation cannot be carried out only by reproducing them as civil service principles, although this is not completely excluded. Moreover, some of the SIGMA principles and their sub-principles are also civil service principles (for example, the principles of professionalism and stability).

It is substantiated that the implementation of the relevant SIGMA principles and their sub-principles in the sphere of the civil service of Ukraine requires not only their reflection in the legislation, but also ensuring law enforcement in accordance with them. It is found that the adaptation of the SIGMA principles and their sub-principles into the national legislation on the civil service should provide for a consistent and balanced substantive implementation while preserving the national traditions and experience of the civil service institution.

Special attention is paid to the analysis of the monitoring reports of the SIGMA program on the effectiveness and efficiency of the implementation of the principles in the civil service of Ukraine according to individual subject areas and substantive criteria. Promising directions for further scientific research are identified.

Keywords: principles, SIGMA principles, civil service principles, civil service sphere, civil service, civil servant, public service, public servant, European integration, European Union, public administration.

Дата першого надходження статті до видання: 23.04.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 11.05.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 30.05.2026