

Національна академія наук України
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
РОЗВИТКУ СФЕР ДІЯЛЬНОСТІ ТА РИНКІВ**

У 4 частинах

Київ-2020

Матеріалами для видання «Модернізація економічної політики розвитку сфер діяльності та ринків» у чотирьох частинах слугували результати науково-дослідної роботи «Модернізація економічної політики розвитку сфер діяльності та ринків» (№ держреєстрації 0118U007329), яку колектив науковців ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» виконував упродовж 2018–2019 рр.

Мета цієї науково-дослідної роботи (далі – НДР) полягала у розробленні напрямів та обґрунтуванні пропозицій щодо модернізації політики розвитку окремих ключових видів діяльності та ринків – сільського господарства, зовнішньоторговельної діяльності, державної служби та ринку праці.

Модернізація традиційно розглядається як модель прогресивного переходу від досучасного або традиційного (аграрного) до сучасного суспільства. Початок теорії модернізації поклали ідеї німецького соціолога М. Вебера (1864–1920), у свою чергу її було покладено в основу парадигми модернізації, розробленої гарвардським соціологом Т. Парсонсом (1902–1979). З позицій цієї теорії науковці розглядають і намагаються пояснити процеси модернізації в суспільстві, адже вона акцентує на внутрішніх факторах країни, припускаючи, що за умови надання допомоги «традиційні» країни можуть розвиватися за моделлю розвинених країн. Теорія модернізації домінувала у соціальних науках у 1950-х та 1960-х роках, а потім свою актуальність втратила¹. Інтерес до неї повернувся у 1991 р., після розпаду Радянського Союзу, – під час дискусій щодо шляхів соціального та економічного розвитку пострадянських країн.

Сьогодні поняття «модернізація» застосовують переважно у трьох різних значеннях: а) як внутрішній розвиток країн Західної Європи та Північної Америки, що належить до європейського Нового часу; б) як наздоганяючу модернізацію, яку практикують країни, що не належать до країн першої групи, але прагнуть їх наздогнати; в) як процеси еволюційного розвитку найбільш модернізованих суспільств (Західна Європа та Північна Америка), – тобто модернізацію розглядають як постійний процес, який наразі відбувається за допомогою проведення реформ і впровадження інновацій, що означає перехід до постіндустріального суспільства². Особливістю сучасних модернізаційних процесів є те, що варіанти сучасного суспільства запропоновані не тільки країнами, що належать до західної цивілізації, але й Японією, Південною Кореєю та іншими країнами Південно-Східної Азії.

¹ Goorha Prateek. Modernization Theory. Oxford Research Encyclopedias. URL: <https://oxfordre.com/internationalstudies/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-266>

² Гавров С.Н. Социокультурная традиция и модернизация российского общества. Москва: Московский государственный университет культуры и искусств, 2002. URL: https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/14571/9785947780208_S_N_Gavrov_Sotsiokulturnye_tradition_and_modernization_of_the_Russian_society.pdf?sequence=1&isAllowed=y

У теорії модернізації виокремлюють два напрями: ліберальний і консервативний. Ліберальний напрям розглядає процес модернізації як перехід від традиційного до сучасного суспільства, тобто як своєрідну «вестернізацію». Представники ліберального напрямку відштовхувалися від універсальної картини суспільного розвитку, відповідно до якої всі країни розвиваються за єдиною схемою та зразком. Такі країни характеризуються ринковою економікою, відкритим суспільством, новими інформаційними технологіями, розвиненими мережами комунікацій, соціальною мобільністю, раціональністю, плюралізмом, демократією та свободою. Представники консервативного напрямку акцентують на внутрішніх суперечностях процесу модернізації, конфлікті політичної участі та інституціоналізації, збереженні політичної стабільності й порядку (як умовах успішного соціально-економічного розвитку), відповідно до характеру і спрямованості процесів розвитку національним та історичним особливостям країн, що розвиваються³. Інакше кажучи, консервативна модернізація полягає в зміні зовнішніх елементів функціонування соціально-економічної та політичної систем без глибокої соціально-політичної трансформації, тобто без впровадження ліберальних свобод, що сприяє встановленню модернізованих недемократичних режимів. Найяскравіші приклади таких змін – прийняття капіталістичної (ринкової) форми економічних відносин за авторитаризації політичних відносин – можна спостерігати в Китаї та Росії.

Сучасна версія теорії модернізації орієнтована на визначення часового періоду або події, що спрямовують суспільство у напрямі модернізації⁴. Таку «точку відліку» можуть зумовити і політичні події.

Для України подією, що дала поштовх процесу модернізації за ліберальним напрямом, стало отримання незалежності у результаті розпаду Радянського Союзу. Відтоді в економіці почався період створення ринкових інститутів за зразком країн західної цивілізації. У цей період Україна активно інтегрувалась у міжнародне інституційне середовище. Зокрема, модернізація торговельної політики відбувається за нормами та правилами Світової організації торгівлі, членом якої Україна стала з 2008 р. Процеси модернізації економіки прискорилися після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка передбачає імплементацію інститутів ЄС в українську економіку.

Модернізація економічної політики передбачає зміну пріоритетів розвитку галузей економіки / видів діяльності / ринків. За результатами аналізу сучасних проблем розвитку економіки України, спочатку були визначені окремі (ключові) види діяльності та ринки, які найбільше потребують зміни пріоритетів розвитку, – сільське господарство, зовнішньоторгівельна діяльність, державна

³ Федотова Валентина. От догоняющей модернизации к национальной: теоретический аспект. URL: http://www.perspektivy.info/rus/gos/ot_dogonajushhej_modernizacii_k_nacionalnoj_teoreticheskij_aspekt_2007-12-07.htm

⁴ Modernization Theory: Definition, Development & Claims. URL: <https://study.com/academy/lesson/modernization-theory-definition-development-claims.html>

служба та ринок праці. При формулюванні теми роботи науковці використали терміни «сфери діяльності» та «ринки» для узагальнення об'єкта дослідження. Термін «сфера діяльності» використовується з огляду на те, що дослідження охоплює модернізацію сфери державного управління. Хоча КВЕД-2010 містить вид діяльності 84.11 «Державне управління загального характеру», проте – як у практиці державного управління, так і в науковій літературі – стосовно державного управління переважно використовується термін «сфера державного управління». Так, у підручнику «Державне управління» Національної академії державного управління при Президентові України використовується термін «сфера державного управління», натомість термін «вид діяльності» стосовно державного управління не використано жодного разу⁵.

Сільське господарство та аграрні ринки є ключовими для розвитку економіки України, відповідно модернізація аграрної політики є пріоритетним напрямом модернізації економічної політики країни. Унаслідок проведеної в рамках політики наздоганяючої модернізації аграрної реформи у 1994–2000 рр. у сільському господарстві України сформувалася мережа агрохолдингів, що призвело до вкрай негативних наслідків для сільського населення, соціальної сфери села та природних ресурсів. На той час для агрохолдингів і великих сільськогосподарських підприємств, які виробляють переважно продукцію на експорт, створена відповідна ринкова інфраструктура, малі сільськогосподарські виробники, які забезпечують переважно внутрішній продовольчий ринок, мають вкрай обмежені можливості реалізації своєї продукції. Сільське господарство як пріоритетний вид діяльності, з огляду на його роль в економіці та соціальному житті країни, потребує зміни пріоритетів аграрної політики до стимулювання розвитку малих форм господарювання та їх об'єднань. Результати відповідних досліджень представлені у першій частині видання, присвяченій модернізації аграрної політики. Світовий досвід засвідчує: фермерський тип господарювання не зійшов з історичної сцени, а навпаки – і в умовах глобалізаційних процесів залишається основним у країнах ЄС і – переважно – країнах світу. Але це стало можливим завдяки об'єднанням індивідуальних сімейних ферм, насамперед малих, у виробничі (для спільного ведення господарства) та маркетингові (для спільних дій на ринку) структури, що активно підтримувалися і підтримуються державами. У першій частині видання представлено результати досліджень засад стимулювання розвитку господарських об'єднань виробників в аграрному секторі у контексті імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і розвитку механізмів державної підтримки фермерства в Україні. Процеси глобалізації спонукали фермерів більшості країн світу до об'єднання в такі організаційно-правові структури, які б, з одного боку, максимально зберігали

⁵ Державне управління: підручник: у 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

переваги, цінності та принципи функціонування фермерських господарств, з іншого – становили успішну конкуренцію комерційним торговим компаніям і сприяли усуненню дисбалансу щодо концентрації ринкової влади у продуктових ланцюжках.

Отже, саме з метою усунення останнього модернізація аграрних ринків є ключовим завданням аграрної політики.

У цьому аспекті у першій частині видання висвітлено особливості маркетингових неприбуткових об'єднань, завдяки яким зменшуються витрати та збільшуються доходи господарств, їх членів, підвищується товарність малоземельних ферм. Автори пропонують низку змін до законодавчих актів України, які наближають наше законодавство до законодавства ЄС у сфері кооперації, державної підтримки об'єднань малих виробників, кооперативного кредитування, оподаткування господарських некомерційних об'єднань.

Дослідження у сфері модернізації аграрної політики проводилися також у напрямі розвитку механізму державної підтримки фермерства. Основною метою останнього є оцінка сучасного стану державної підтримки фермерства як ефективного способу господарювання на землі та розроблення пропозицій щодо удосконалення цього механізму для забезпечення комплементарного ефекту – нарощення виробництва безпечного продовольства у сегменті дрібних виробників і просування його на низькоплатоспроможні ринки (для вразливих верств населення). Таким чином, у дослідженні оцінюються механізми державної підтримки фермерства в Україні з точки зору забезпечення оптимального поєднання інтересів держави, виробників і споживачів та сприяння локальному розвитку. Одним із апробованих у світі засобів підтримки фермерських господарств є створення гарантованого каналу збуту їх продукції шляхом збільшення попиту на неї внаслідок надання продовольчої допомоги вразливим верствам населення. У процесі дослідження автори узагальнили досвід реалізації програм такої допомоги, на прикладі США розкрито механізм, суспільні вигоди та втрати від їх впровадження. Обґрунтовано необхідність, оцінено можливості та визначено нормативно-правові передумови запровадження продовольчих субсидій населенню в Україні, опрацьовано основні засади формування Державної цільової програми допомоги малозабезпеченим громадянам на придбання плодоовочевої продукції в господарствах фермерського типу та заходи щодо її реалізації.

Внаслідок політики наздоганяючої модернізації впродовж 1990-х і 2000-х років в українській економіці відбулися процеси деіндустріалізації та лібералізації зовнішньої торгівлі. На сьогодні результати вітчизняної моделі наздоганяючої ринкової модернізації економіки можна порівняти з результатами консервативної моделі модернізації, яка впроваджувалась у країнах Азії та яка вивела Китай на лідерські позиції у світовій економіці та торгівлі. Тому частина 2 видання – «Перспективи участі України в ініціативі «Один пояс, один шлях» – присвячена дослідженню торговельної та промислової політики Китаю,

модернізації торговельної політики України на ринках Китаю і модернізації промислової політики України з урахуванням досвіду КНР. Хоча пріоритети зовнішньої торгівлі України змістились у бік торгівлі з ЄС, проте це не допомогло компенсувати втрати ринків Російської Федерації, отже, потрібно активно використовувати можливості розвитку торгівлі з третіми країнами. Відносини з Китаєм автори досліджують у рамках ініціативи уряду Китаю «Один пояс і один шлях» та концентрують увагу як на можливостях, так і на ризиках українсько-китайського співробітництва, особливо у разі лібералізації торговельних режимів і відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення. Крім торгівлі, акцент у дослідженні робиться також на співробітництві у сфері промисловості та інновацій.

На сучасному етапі розвитку необхідно активізувати політику зайнятості у напрямі скорочення структурного безробіття в регіонах країни. Відповідні проблеми та підходи до модернізації політики зайнятості відображено у частині 3 видання. Дослідження авторів зосереджені на проблемі освітньо-професійних дисбалансів регіональних ринків праці, що гальмує модернізацію економічного розвитку. Існує проблема значного дисбалансу між попитом і пропозицією робочої сили за професійно-кваліфікаційним, освітнім рівнями в різних видах економічної діяльності, економічних регіонах, у країні в цілому. Виявлення та кількісна оцінка освітньо-професійних дисбалансів дозволить розробити інструменти оптимізації освітньої політики та політики зайнятості. Досягнення поставленої мети передбачає виявлення регіональних особливостей професійно-кваліфікаційної структури зайнятості населення в Україні; класифікацію основних чинників впливу на попит і пропозицію робочої сили; наукові оцінки освітньо-професійних втрат регіональних ринків праці, професійного структурного безробіття за регіонами країни, обсягів і структури підготовки кадрів у ЗПТО та ЗВО; виявлення основних освітньо-професійних дисбалансів регіональних ринків праці; оцінювання стану виконання регіональних програм зайнятості населення в частині підготовки (перепідготовки) кадрів, узагальнення проблем професійної підготовки на виробництві, формалізації неформальних навичок.

Для ефективного проведення економічних реформ необхідна модернізація регуляторної політики країни у напрямі вдосконалення оцінки наслідків впливу регуляторних актів на економіку. Відповідні дослідження також представлені у частині 3. У питаннях модернізації регуляторної політики автори зосереджують увагу на особливостях і розвитку інструментарію з оцінки можливих наслідків впровадження регуляторних актів, на порівнянні підходів до оцінки наслідків упровадження регулювання в Україні та в розвинених країнах, економічних і соціологічних методах для виконання таких оцінок, особливостях підходів до їх проведення у транспортному та енергетичному секторах. Незважаючи на те, що в Україні створено сучасне інституційне забезпечення для реалізації державної регуляторної політики, у цілому державне регулювання господарської

діяльності не можна вважати ефективним, адже визначені законодавством процедури часто не виконуються в повному обсязі, спрощуються, спотворюються, регуляторні органи імітують їх виконання та переважно є формальними і не містять кількісних оцінок можливих наслідків упровадження регуляторного акта для громадян, суб'єктів господарювання, держави. Автори обґрунтовують необхідність використання концепції «розумного регулювання», що передбачає: комплексну систему оцінки регуляторного впливу на всіх етапах державно-управлінського циклу – від проектування актів, прийняття рішень, до ретроспективного розчищення та спрощення чинного законодавства; інтеграцію всіх зацікавлених груп і осіб у процес прийняття та реалізацію регуляторних рішень з метою досягнення максимальних економічних і суспільних вигод при здійсненні державного втручання на всіх рівнях державного управління; виконання прогнозних розрахунків; включення процедур відстеження фактичного впливу регуляторних актів, ретроспективного аналізу ефектів регулювання, обов'язкових публічних консультацій та інших форм громадського обговорення.

Критичним фактором для економічного розвитку країни є функціональна й компетентісна спроможність державної служби та держслужбовців. Саме на цій проблемі зосереджені дослідження у сфері модернізації кадрової політики в Україні – частина 4 видання. Дослідження стосовно оцінювання функціональної та компетентісної спроможності державної служби і держслужбовців в Україні спрямоване на підтримку реформи державної служби, підвищення ефективності управління людськими ресурсами у сфері державної служби в Україні шляхом обґрунтування методології та створення інструментарію національної системи комплексного оцінювання функціональної й компетентісної спроможності державної служби, її професійного потенціалу та визначення навчально-освітніх потреб, з її апробацією та наданням рекомендацій щодо запровадження відповідної системи. Такі методологія та інструментарій було як створено, так і апробовано, отримані результати аналізуються у частині 4. Апробація напрацьованої методики показала, що наявний професійний етос українських державних службовців до кінця не вписується ані в бюрократичну, ані в демократичну моделі, тобто модернізація сфери державної служби вже розпочалась, але досягнення демократичної моделі поки що не зумовила. Автори формулюють висновки і надають пропозиції щодо можливості та перспектив використання цієї системи в діяльності Національного агентства України з питань державної служби.

**Національна академія наук України
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»**

Частина 4

**ОЦІНЮВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ
ТА КОМПЕТЕНТІСНОЇ СПРОМОЖНОСТІ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ:
ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ**

Монографія

За редакцією
кандидата соціологічних наук О.М. Балакіревої

Київ-2020

УДК 316.343:35-051]:005.336.2
О 87

Автори:

канд. соціол. наук Балакірева О.М. (вступ, розділ 2, підрозділ 3.1, розділ 4, 7, 8); канд. психол. наук Алюшина Н.О. (розділи 7, 8); д-р соціол. наук, проф. Афонін Е.А. (вступ, підрозділи 1.1, 3.1, розділи 7, 8); канд. соціол. наук Дмитрук Д.А. (розділ 2); канд. психол. наук, доц. Кириченко В. В. (розділ 1, підрозділ 3.1); канд. соціол. наук Ковальська Є.В. (підрозділ 3.4); канд. пед. наук Левін Р.Я. (підрозділи 1.1, 3.1, розділи 5, 7); Лозюк Ю.В. (підрозділ 1.3, розділ 3); канд. фіз.-мат. наук, доц. Сидоров М.В.-С. (підрозділи 3.3, 3.4, розділ 6); Середа О.С. (підрозділ 3.3, розділ 6); канд. соціол. наук Тітар І.О. (підрозділи 1.1, 1.3, розділ 3)

Рецензенти:

д-р екон. наук **Бурлай Т.В.** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», Київ);
д-р наук з держ. упр. **Суший О.В.** (Інститут соціальної та політичної психології Національної академії педагогічних наук України, Київ);
д-р. соціол. наук **Судаков В.І.** (Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ)

*Затверджено до друку Постановою вченої ради ДУ «Інститут економіки та прогнозування
НАН України» від 23 грудня 2019 р. № 107*

**Модернізація економічної політики розвитку сфер діяльності та ринків : у 4-х частинах / НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». – Електрон. ресурс. – К., 2020.
ISBN 978-966-02-9300-7 (електронне видання)**

О 87 **Частина 4: Оцінювання функціональної та компетентнісної спроможності державних службовців: досвід і перспективи: монографія / за ред. канд. соціол. наук О. М. Балакіревої ; НАН України; ДУ « Ін-т екон. та прогноз. НАН України». – Електрон. ресурс. – К., 2020. – 226 с. – Режим доступу : <http://ief.org.ua/docs/mg/334.pdf>
ISBN 978-966-02-9304-5 (електронне видання)**

У монографії представлено результати науково-практичних пошуків, спрямованих на підтримку реформи державної служби, підвищення ефективності управління людськими ресурсами у сфері державної служби в Україні. Проаналізовано методи оцінювання державних службовців; створено й апробовано інноваційні методику й інструментарій національної системи комплексного оцінювання функціональної та компетентнісної спроможності державних службовців, надано рекомендації щодо запровадження відповідної системи.

Видання є частиною загальної праці у 4 частинах за результатами науково-дослідної роботи «Модернізація економічної політики розвитку сфер діяльності та ринків», яка виконувалася науковим колективом ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» упродовж 2018–2019 рр. (№ держреєстрації 0118U007329).

Монографія може бути корисною для працівників державних органів управління бізнесу, науковців, викладачів ЗВО, аспірантів, студентів.

УДК 316.343:35-051]:005.336.2

ISBN 978-966-02-9304-5 (електронне видання)

© Національна академія наук України, 2020

© ДУ «Інститут економіки та прогнозування
НАН України», 2020

ЗМІСТ

УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ	12
ВСТУП	13
РОЗДІЛ 1. АНАЛІЗ МЕТОДОЛОГІЇ ТА МЕТОДІВ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО Й КОМПЕТЕНТНІСНОГО ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ	19
1.1. Передумови реформування методології та методів функціонального й компетентнісного оцінювання в державній службі	19
1.2. Трансформаційна динаміка психосоціальних змін і ставлення до політичної модернізації українського чиновництва	25
1.3. Огляд публікацій щодо переваг і вад діючих інституційних форм та методик оцінювання державних службовців в Україні	28
Висновки до розділу 1	35
РОЗДІЛ 2. ЕКСПЕРТНА ТА ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЩОДО СПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, КОМПЕТЕНТНІСНИХ І МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ЯКОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ	36
Висновки до розділу 2	47
РОЗДІЛ 3. РОЗРОБКА ІННОВАЦІЙНОЇ МЕТОДИКИ Й ІНСТРУМЕНТІВ ОЦІНЮВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	49
3.1. Методика й інструменти оцінювання функціональної та компетентнісної спроможності державних службовців	49
3.2. Розробка методики й інструментарію навчально-освітніх потреб державних службовців	70
3.3. Розробка методики й інструментарію виявлення латентної структури професійного етосу державних службовців	73
3.4. Онлайн-опитування державних службовців	82
Висновки до розділу 3	93
РОЗДІЛ 4. ОЦІНКА ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ТА КОМПЕТЕНТНІСНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	94
4.1. Оцінка сформованості компетентності державних службовців	94
4.2. Функціональна спроможність державних службовців	111
Висновки до розділу 4	118
РОЗДІЛ 5. ОЦІНКА ОСВІТНІХ ПОТРЕБ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	120
Висновки до розділу 5	129

РОЗДІЛ 6. ВИЯВЛЕННЯ ЛАТЕНТНОЇ СТРУКТУРИ ПРОФЕСІЙНОГО ЕТОСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	131
Висновки до розділу 6.....	143
РОЗДІЛ 7. ЧИ МОЖЕ БУТИ СУЧАСНА БЮРОКРАТІЯ ЕФЕКТИВНОЮ?	146
Висновки до розділу 7.....	173
РОЗДІЛ 8. ОРГАНІЗАЦІЯ СОЦІОЛОГІЧНОГО МОНІТОРИНГУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	175
Висновки до розділу 8.....	179
ДОДАТКИ.....	181

УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

ДС – державна служба

ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

НДР – науково-дослідна робота

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

МВО – мнемонічна аббревіатура англійської назви «management by objective» системи управління за цілями

KPI – мнемонічна аббревіатура англійського словосполучення «key performance indicators» – кількісних показників ефективності діяльності підприємства, установи, підрозділу тощо

PGA – мнемонічна аббревіатура англійської назви «Professional Government of Ukraine Association» – групи, яка об'єднує випускників найкращих закладів освіти світу)

SMART – мнемонічна аббревіатура англійських слів: «specific», «measurable», «assignable», «realistic», «time-related» («конкретність», «вимірюваність», «досяжність», «відповідність», «обмеженість у часі»), що використовуються як критерії постановки завдань в управлінні/менеджменті та персональному розвитку

ВСТУП

Монографія є одним з результатів комплексного наукового дослідження *«Модернізація економічної політики розвитку сфер діяльності та ринків»⁶*, метою якого було обґрунтування напрямів і змісту модернізаційних змін державної політики України, спрямованої на прискорення розвитку аграрної та зовнішньоекономічної сфер, а також сфер зайнятості й державного управління. Критичним фактором для економічного розвитку країни є функціональна й компетентнісна спроможність державної служби (далі – ДС) та держслужбовців. Саме на цій проблемі зосереджені дослідження у сфері модернізації кадрової політики в Україні. Ця частина (Частина 4. Оцінювання функціональної та компетентнісної спроможності державних службовців: досвід і перспективи) представляє результати науково-практичних пошуків за розділом НДР, який спрямований на підтримку реформи державної служби, підвищення ефективності управління людськими ресурсами у сфері державної служби в Україні шляхом обґрунтування методології та створення інструментарію національної системи комплексного оцінювання функціональної й компетентнісної спроможності державної служби, її професійного потенціалу та визначення навчально-освітніх потреб, з її апробацією та наданням рекомендацій щодо запровадження відповідної системи. Методологія та комплексний інструментарій національної системи оцінювання функціональної й компетентнісної спроможності державної служби, її професійного потенціалу та навчально-освітніх потреб апробовано, отримані результати аналізуються у звіті. Автори формулюють висновки та надають пропозиції щодо можливості й перспектив використання цієї системи в діяльності Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС).

Для забезпечення проведення інституційних реформ у різних сферах державної політики Україні потрібна дієва система державного управління та професійні, добросовісні, етичні державні службовці. Для розбудови країни в цілому, переведення її на сучасні рейки суспільного розвитку потрібна професійна державна служба, яка є основою державного управління та його кадрового забезпечення. Водночас серед актуальних проблем роботи з кадрами в центральних і місцевих органах державної влади та органах місцевого самоврядування все ще залишаються застарілі методологічні підходи та методи оцінювання державних службовців, які потребують адекватного осмислення й приведення у відповідність до вимог часу. Особливої актуальності ця проблема набуває в контексті реформування інституту державної служби України, його

⁶ Ця колективна монографія підготовлена в межах НДР «Модернізація економічної політики розвитку сфер діяльності та ринків» (прикладні дослідження), що виконана колективом ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», термін виконання: 03.09.2018 р. – 31.12.2019 р.; № держреєстрації 0118U007329 (Науковий керівник Осташко Т.О.)

наближення до стандартів Європи. Важливо охарактеризувати та систематизувати найсуттєвіші фактори, що визначають нинішній стан справ у цій проблематиці.

Незавершеність трансформації методологічних засад оцінювання державних службовців, їх сутнісна невідповідність новим умовам, що складаються внаслідок трансформаційних змін в українському суспільстві та в свідомості українців. Запроваджувана з прийняттям нового Закону України «Про державну службу»⁷ практика оцінювання державних службовців базується на теоретичному різнобарв'ї цілком суперечливої соціальної природи і досі не має відповідних часові та новим українським реаліям методологічних орієнтирів. Концептуальний синтез, який нині здійснюється в галузі оцінювання кадрів, переважно механічно покладається на велику кількість емпіричних досліджень, має абстрактний характер і врешті-решт все ще залишається відірваним від сутнісних змін, що їх зазнає особистість і соціальні умови її діяльності в Україні. Принципово не змінюють ситуацію й механічно запозичені на Заході такі взаємопов'язані між собою теоретичні концепти, як: Піраміда потреб А. Маслоу, потреби в досягненнях Д. Мак Клееланда та двохфакторна модель Ф. Херцберга, процесуальні (когнітивні) теорії мотивації / теорії очікування (В. Врума, Дж. Кемпбелла, Л. Портера і Е. Лоулера) та теорія справедливості/балансу (С. Адамса). Крім того, створюється враження, що поширювана у вітчизняній теорії управління модель оцінки кадрів, яка з незначними новаціями кочує від одного підручника до іншого, є лише компіляцією перекладу американського видання М. Мескона⁸ та деяких інших західних теоретиків. Певною мірою такий стан речей можна пояснити труднощами перехідної доби, нинішньою розмитістю соціальних норм і в цілому несформованістю індивідуально-типологічних характеристик державних службовців, які сьогодні лише постають внаслідок системних трансформацій українського суспільства.

Наростання конфлікту між новим, більш складним змістом мотивації, що народжується, і застарілими формами наявної практики оцінювання державних службовців. Із соціальної точки зору країни пострадянського простору (так само, як, на нашу думку, й країни євроатлантичного ареалу до часів Великої депресії 1929–1933 рр.) розвивалися за так званими статичними соціальними моделями й індивідуально-типологічними характеристиками, їм був притаманний “механічний” – колективний (за Е. Дюркгеймом⁹) тип солідарності – механізм об'єднання індивідів у суспільстві. Останній визначався подібністю індивідів, які утворювали суспільство, однаковістю виконуваних ними суспільних функцій і замотивованістю індивідів на реалізацію загальносуспільних інтересів. Цей тип людини з відповідною їй мотивацією підтримувала в СРСР утворена 1931 р. постановою ЦК ВКП(б) загальноосвітня,

⁷ Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

⁸ Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / пер. с англ. Москва: Дело, 1992. 701 с.

⁹ Российская социологическая энциклопедия / под. ред. Г.В. Осипова; Рос. акад. наук, Ин-т соц.-полит. исслед. Москва: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 476.

політехнічна школа, головною метою якої було “виховання всебічно розвиненої особистості” – людини-універсала, наділеної мотивацією самопожертви заради суспільних інтересів. Домінувавший у модерну (в тому числі в буржуазну й радянську) епоху “емоційно-чутливий” психосоціальний тип людини характеризували, за даними популяційних досліджень¹⁰ та моніторингових досліджень Української школи архетипіки¹¹, такі властивості, як світоглядна спрямованість на зовнішній, матеріальний світ (*екстраверсія*); психокультурна орієнтація на зовнішні форми соціального контролю (*екстернальність*), готовність до самопожертви (*екзекутивність*); “аналогове” мислення, чутливість і співчутливість (*емоційність*); життя за міфологемами (*інтуїтивність*); покладання на звичаї та традиції (*ірраціональність*).

Нинішні системні за своєю природою трансформаційні зміни в Україні (й інших країнах СНД) стосуються, насамперед, психосоціальної природи людини, її самосвідомості (ідентичності) та мотивації, яка стає більш розгалуженою й індивідуальною. Із входженням країни до нового соціального простору більшість людей перетворюється з колишніх колективістів і професійних універсалів на таких собі самодостатніх суб’єктів-індивідів, які в дедалі більш розгалуженій системі розподілу праці стають фахівцями-виконавцями спеціальних професійних ролей-функцій. У рамових європейських умовах освіти впродовж життя розвиваються таланти людини-особистості. Врешті-решт формується усвідомлення взаємної залежності індивідів з притаманною їм вузькофункціональною професійною основою, внаслідок чого постає новий тип міжособистісного зв’язку – “органічна” (за Е. Дюркгеймом) солідарність. Остання власне й постає на таких нових, соціетальних^{12,13}, властивостях людини, як орієнтованість на внутрішній, ідеальний/нематеріальний світ (*інтроверсія*); психокультурна орієнтованість на внутрішні форми соціального контролю – самоконтроль (*інтернальність*); готовність до конкуренції (*інтенціональність*); сподівання на власні сили – утилітаризм (*прагматизм*); зваженість поведінки, життя в цілому за культурно виробленими стандартами й практично перевіреними рішеннями

¹⁰ Йдеться, насамперед, про започатковані британськими соціальними психологами Х. Грей і Дж. Уілрайтом (1946) та І. Майєрс і К. Бріггз (1962) дослідження популяційного розподілу “екстравертів” й “інтровертів” у світі, окремих етнічних чи професійних групах (див.: Юнг К.Г. Психологические типы / под общ. ред. В. Зеленского; пер. С. Лорие. Москва: “Университетская книга” АСТ, 1996. С. 688–690 с.).

¹¹ Згадана ідея британців отримала подальший розвиток і уточнення в моніторингових дослідженнях загальносистемних змін Української школи архетипіки, здійснюваних протягом 2002–2020 рр. (див.: Афонін Е., Мартинов А. Українське диво: від депресії до соціального оптимізму. Київ: Видавничий дім “Києво-Могилянська академія”, 2019. 264 с. (Серія «Відкрита дослідницька концепція». Вип. 18). С. 239–273.

¹² Термін «соціетальне» (від лат. *societas* – спільність) ввів у науковий обіг професор Єльського університету (США) Вільям Самнер у своїй монографії (див.: Sumner W.G. *Folkways: A Study of the Sociological Importance of Usages, Manners, Customs, Mores, and Morals*. Boston; New York: Ginn and Company, 1906. 692 pp.) для опису організаційних аспектів соціального життя.

¹³ У сучасній соціології це поняття використовується для характеристики відносин і процесів на рівні суспільства в цілому (див.: Parsons T. *The system of modern societies*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall (Foundations of Modern Sociology Series), 1971. 152 pp.).

(раціональність); схильність до самозахисту, деталізоване сприйняття соціальних ситуацій (сенсорність). І хоча сьогодні в Україні, яка з 2006 р. і дотепер перебуває в зворотному (інверсійному) і патопсихологічному стані¹⁴, залишається досить великою (від 44% до 70%)¹⁵ частка осіб, які не сформували своїх соціальних ознак нової якості і, як підсумок, нової ідентичності, внаслідок чого їх поведінці притаманна амбівалентність (“ніяковість”, невизначеність, ситуативність). Натомість серед осіб, які визначилися, вже досить впевнено лідирує і дедалі прогресує новий психосоціальний тип “раціональної” особистості з радикально відмінними соціальними властивостями та мотивацією.

Невідповідність спадкових інституційних критеріїв оцінювання державних службовців новим психосоціальним умовам України. Одним із ключових елементів концепції адміністративної реформи, покладеної в основу реформування системи державного управління в Україні¹⁶, є перехід на функціональні основи організації державної служби, а в більш широкому сенсі – на застосування в її організації розробленого на межі XIX–XX ст. в соціології структурно-функціонального підходу (Г. Спенсер, Е. Дюркгейм та інші), відповідно до якого суспільна система розглядається у складі чотирьох (економічної, політичної, соціальної та культурної) підсистем¹⁷. Це означає, що принцип структурного функціоналізму має бути послідовно втілений у всі механізми здійснення державної служби, зокрема в механізми оцінювання державних службовців. Особливого значення цей підхід набуває з трансформаційними процесами в суспільстві, в контексті яких соціокультурний чинник і навіть більш вузько – психологічний – набуває системоутворюючого характеру¹⁸. Аналіз психосоціальних змін, що відбуваються з людьми в контексті трансформаційних процесів, свідчить, що в свідомості сучасників відбуваються радикальні зміни, зокрема така їх властивість, як екстернальність – налаштованість психіки на очікування зовнішнього контролю змінюється на інтернальність і психічну налаштованість на самоконтроль¹⁹. Відповідно до цих внутрішньопсихологічних змін сьогодні мали б змінюватись і зовнішньоматеріальні процедури оцінювання державних службовців. Певні зрушення в цьому напрямі відбулися після прийняття у 2015 р. Закону України «Про державну службу». Зокрема, Національним агентством України з питань державної служби було

¹⁴ Афонін Е.А., Суший О.В. Закономірності та особливості української трансформації. *Стратегічна панорама*. 2015. № 1. С. 100–101.

¹⁵ Афонін Е., Мартинов А. Українське диво: від депресії до соціального оптимізму. С. 270–271.

¹⁶ Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>; Закон України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 р. № 1315-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18#Text>

¹⁷ Что представляет собой структурно-функциональный анализ общества в современной социологии? Testen.ru. URL:

http://testent.ru/load/studentu/sociologija/chto_predstavljaet_soboj_strukturno_funkcionalnyj_analiz_obshhestva_v_sovremennoj_sociologii/50-1-0-2127 (дата звернення: 7.03.2020 р.).

¹⁸ Московичи С. Машина творящая богов / пер. с фр. Москва: Центр психологии и психотерапии, 1998. С. 7.

¹⁹ Афонін Е., Мартинов А. Українське диво: від депресії до соціального оптимізму. С. 270.

скасовано чинний з 2003 р. Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань²⁰. Водночас, як свідчить доповнений відгуками держслужбовців аналіз, нині здійснювана практика щорічного оцінювання та рекомендовані критерії оцінки працівників сфери державного управління в цілому ще не відповідають духу функціональності й тому сприймаються практиками як штучні, багато в чому формально запозичені з європейських практик, але реально ще обтяжені духом радянської системи управління, яка будувалася на принципах галузевості й ієрархічності організаційної структури. Проте ще критичніше сприймається сьогодні збережена від радянських часів і обтяжена суб'єктивністю практика оцінювання державних службовців, оскільки головним суб'єктом оцінки ще виступає керівник структурного підрозділу та залучені до процесу оцінювання зовнішні суб'єкти.

Відсутність ефективних тестових методик оцінювання державних службовців. Нині в Україні залишається незавершеним завдання опису мовою функцій посад державних службовців і покладених на них обов'язків, а також побудованих на функціональній структурі діяльності тестових методик оцінки кадрів у системі державної служби. Здійснювана сьогодні технологія оцінювання державних службовців є дещо ускладненим від попереднього, але все ще багато в чому орієнтованим на зовнішній чинник варіант оцінювання, коли аналізуються стаж роботи, професійний досвід, освітньо-кваліфікаційний рівень, характер і зміст підвищення кваліфікації, а головне – здійснюється зовнішня оцінка професійних компетентностей і психологічних властивостей державних службовців²¹.

Непідготовленість (світоглядна та методична) керівних кадрів до впровадження сучасних оціночних процедур. Як відомо, щорічну оцінку діяльності державного службовця організують на практиці керівники структурних підрозділів, які, як свідчать спеціальні дослідження^{22,23} переважно не є підготовленими для здійснення такої роботи. Вони зазвичай бачать свою роль як професіоналів, а не управлінців, і тому цю рольову функцію виконують здебільшого інтуїтивно. Оцінка ж кадрів являє собою один із спеціальних напрямів роботи із залучення людських ресурсів та їх мотивування на досягнення цілей організації. Сьогодні ж роль керівника в системі управління

²⁰ Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань» від 31.10.2003 р. № 122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1063-03#Text>

²¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23.08.2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text>

²² Афонин Э.А. Формирование общедидактических умений у руководителей контрразведывательных подразделений органов КГБ СССР: дисс. ... канд. пед. наук (специальность 20.03.08 – подготовка кадров органов и войск госбезопасности). Москва: ВШ КГБ СССР, 1990. 252 с.

²³ Афонін Е.А., Балакірева О.М. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії. *Український соціум*. 2015. № 1 (52). С. 7–22. <https://doi.org/10.15407/socium2015.01.007>

організацією полягає у створенні та підтримці “в актуальному стані” спеціальної (психологічної) – індивідуально-мотиваційної налаштуваності кадрів на професійну діяльність. Це сьогодні стає чи не найголовнішим важелем ефективності здійснення управлінських рішень. А від того, наскільки інформація про спроможність кадрового складу вирішувати певні завдання буде якісною і своєчасною, в кінцевому підсумку залежить ефективність діяльності будь-якої організації²⁴.

Отже, у монографії представлено авторські розробки на основі соціологічних підходів, що мали на меті створення комплексного інструментарію національної системи оцінювання функціональної й компетентнісної спроможності державної служби та держслужбовців – критично важливого чинника соціально-економічного розвитку країни. Зазначений інструментарій було успішно апробовано, що дозволило авторам сформулювати відповідні пропозиції стосовно можливості та перспектив його використання в діяльності Національного агентства України з питань державної служби. У цілому запропонований у дослідженні модуль може бути використаний у майбутніх моніторингових дослідженнях стану професійного етосу державної служби України, хоча він потребуватиме певних доповнень, пошуку додаткових вимірів і доопрацювання. Крім того, напрацьована методика може бути покладена в основу постійного онлайн-інструменту національного моніторингу та оцінки функціональної й компетентнісної спроможності державних службовців в Україні. Такий моніторинг надасть можливість визначити рівень сформованості функціонального стану, фахових та особистісних компетентностей державних службовців в Україні (на різних рівнях); визначити освітні потреби державних службовців; надавати рекомендації щодо розвитку окремих компетентностей і посилення функціональної готовності системи публічного управління в цілому; запропонувати рекомендації щодо критеріїв відбору кандидатів на посади державних службовців, програм підготовки та перепідготовки, підвищення ефективності взаємодії державних службовців і суспільства, формування позитивного іміджу системи державного управління в цілому.

²⁴ Половинко В.С. Оценка в управлении персоналом. *Известия Академии труда и занятости*. 1998. № 3-4. С. 209.

РОЗДІЛ 1

АНАЛІЗ МЕТОДОЛОГІЇ ТА МЕТОДІВ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО Й КОМПЕТЕНТНІСНОГО ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

У розділі автори аналізують ситуацію, що склалась у сучасній Україні стосовно оцінювання державних службовців, найактуальніші проблеми та передумови реформування методології й методів функціонального та компетентнісного оцінювання. Аргументується необхідність докорінного переосмислення практики оцінки державних службовців, з огляду на сучасні трансформаційні зміни, яких зазнає українське суспільство. Автори доводять, що гарантією ефективності такого переосмислення є міждисциплінарний синтез, у центрі якого постає конкретна людина з її матеріальними та духовними потребами. У розділі пропонуються конкретні кроки щодо впровадження у практику державного управління нових підходів з оцінювання державних службовців із використанням тестових методик.

1.1. Передумови реформування методології та методів функціонального й компетентнісного оцінювання в державній службі

Галузь наук з державного управління розробляє оптимальні засоби досягнення цілей державно-управлінської діяльності, оцінює ризики цієї діяльності, здійснює пошук ефективних механізмів впровадження наукових досліджень у сферу державного управління та державної служби, сприяє наближенню державного управління до кращих світових практик публічного адміністрування. Зусилля представників цієї галузі суттєво доповнюють економісти, соціологи, психологи, представники юридичних, політичних, сільськогосподарських, географічних та інших наук. У широкому міждисциплінарному полі досліджень можна виокремити роботи, які так чи інакше стосуються проблематики сфери оцінювання управлінської діяльності.

У дослідженнях, які здійснені до 2011 р., головним чином йдеться про оцінювання державної політики в цілому (В.В. Тертичка), її результативності й економічної ефективності (Н.І. Балдич); оцінювання державної політики в окремих сферах: європейської та євроатлантичної інтеграції (С.В. Степаненко, Є.О. Романенко), міграції (М.П. Бублій), соціальної політики (І.І. Ніколіна), регуляторної політики (М.А. Погрібняк), інноваційної політики (В.Г. Горник), економічної безпеки (А.О. Плакіда); етнонаціональних відносин в Автономній Республіці Крим (І.М. Тохтарова), охорони навколишнього середовища (О.В. Проніна); оцінювання розвитку інноваційного потенціалу регіонів (Н.В. Бондарчук), їх інвестиційної привабливості (В.Д. Боднарчук), використання стратегічного потенціалу регіонального

промислового комплексу (О.М. Сторчеус), забезпечення балансу попиту та пропозиції робочої сили на регіональному ринку (О.Г. Бондаренко), процесу формування виробничої та соціальної інфраструктури в міста (І.Б. Гарькавий), ефективності водозабезпечення населення й об'єктів інфраструктури населеного пункту (О.В. Ключ), результатів діяльності регіональних органів виконавчої влади (О.В. Збарашук), впровадження державної регіональної політики на засадах збалансованої системи показників (О.С. Марков), ефективності державного управління соціальною сферою на регіональному рівні (М.М. Панченко); оцінювання державного регулювання інноваційної діяльності у реальному секторі економіки (Т.О. Франчук), розвитку соціальної інфраструктури в ресурсному забезпеченні механізму управління (П.А. Овчар), ефективності приватно-державного партнерства (Л.В. Антонова), партнерства органів державної влади (В.В. Алексейчук), управління державними корпоративними правами (Н.Г. Яковлева), державного управління розвитком агропромислового комплексу (В.П. Руликівський), взаємодії органів антимонопольного контролю з органами державної влади (Н.М. Карпенко); оцінювання базових елементів циклу змін у державному управлінні (В.О. Саламатов) тощо. Лише незначна кількість робіт цього періоду певною мірою стосується досліджуваної нами проблеми. Це такі теми, як: визначення чи уточнення дефініції «оцінювання» службової діяльності прикордонної служби (В.О. Слюсарев), оцінювання кадрових ресурсів Державної митної служби України (С.П. Петрусь), оцінювання та технології організації управління керівним персоналом у сфері державної служби (Н.Т. Гончарук) та ін. Натомість серед актуальних проблем роботи з кадрами в центральних і територіальних органах державної влади й органах місцевого самоврядування все ще залишаються такі, що потребують адекватного осмислення та приведення у відповідність до вимог часу, зокрема методологія й методи оцінки державних службовців. Особливого значення ця проблема набуває в процесі реформування інституту державної служби України, його наближення до стандартів Європи. Підготовка, обговорення й прийняття Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., якій вступив у дію 1.05.2016 р., стимулювали дослідження проблем оцінювання державних службовців. Останнім часом з'явилися комплексні монографічні роботи з проблем оцінювання, зокрема, І. Кравчук (2013), С. Зелінського «Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання держслужбовців» (2016) та ін. ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» спільно з Національною академією державного управління при Президентові України в межах НДР «Неекономічні пріоритети модернізації в Україні з врахуванням інтеграційного досвіду країн Центрально-Східної Європи» (виконана протягом 2014 р. згідно з Розпорядженням Президії НАН України від 27.03.2014 р. № 200) провели зондажне дослідження щодо функціональної та компетентнісної готовності державних

службовців України до здійснення публічного адміністрування²⁵. За результатами цього дослідження сформульовано висновки, що нинішня національна бюрократія є суттєво іншою, ніж та, яка привела країну до державного суверенітету. Схоже, що вона вже реально готова до запровадження демократичних механізмів, каналів і типів комунікацій з політико-економічними суб'єктами різного – від регіонального до глобального – рівнів. Вона вже остаточно звільняється від догматизму старих і непорушності нових істин і надалі готова до постійних змін, що лежать в основі ліберально-демократичної суспільної моделі сталого розвитку. Водночас суспільство хотіло б бачити у структурі державної влади та її апарату когорту державних службовців, досвід яких утворений ґрунтовною економічною, юридичною, політологічною підготовкою та потужним інноваційним потенціалом; професіоналів, які досконало володіють теорією та практикою публічного адміністрування; людей стратегічно мислячих, здатних переконувати та мотивувати до праці; керівників, які відрізняються діловитістю, відповідальністю, прагненням до нешаблонних рішень і злагоди в суспільстві, котрі вміють установлювати міцні й ефективні контакти з опозицією; з людей чесних, принципових, незалежних, якості яких складають основу довіри суспільства до влади. Аналіз засвідчив, що на шляху становлення гнучкої та відкритої до змін і умов часу державно-управлінської еліти виникало й продовжує поставати чимало перепон. Останні, головним чином, пов'язані з нелінійним характером суспільно-трансформаційних процесів, які стимулюють інновації, що не встигши ствердитися, тут же девальвують через інверсію та повертають розвиток суспільства у старе, традиційне русло – до минулого. Наслідком цього стає симбіоз нових і старих інституційних управлінських форм та в цілому еkleктичність системи державного управління. Отримані у 2015 р. результати показали певну безсистемність перетворень у сфері державного управління, яка відбивалася на стані справ в освіті державних службовців і яка не повністю відповідала потребам часу. Виявлені на той час «освітні прогалини» стосувалися контрольної та комунікативної функцій публічного адміністрування. А найбільшій пріоритетній освітній уваги потребувала тоді та й досі потребує мотиваційна функція державних службовців. Зафіксована досить поширена орієнтація державних службовців на старі – «вертикальні» чи командно-адміністративні відносини влади та суспільства, в яких людина залишається «функцією» або «засобом» виробництва. Натомість реформи, що їх переживає Україна після 2004 р., спричинили глибинні зміни в природі людської ідентичності, які, власне, й стимулювали події Революції Гідності. На зміну «людини-колективіста» активно просувається «людина-особистість», якій притаманне розвинене почуття самодостатності та прагнення до самореалізації. З цими змінами в суспільно-політичний процес доволі впевнено сьогодні

²⁵ Афонін Е.А., Балакірева О.М. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії.

входить громадянин, який несе різноманітні особистісні інтереси та прагнення до участі у виробленні державно-управлінських рішень. Зазначені неекономічні чинники політичної модернізації України та її вихід із системної кризи, схоже, визначальною мірою лежать у людській природі, яка в цілому визначає нове інституційне обличчя держави. Нововиникла кадрова ситуація в державній службі потребує створення дієвої системи рекрутування, що базується на конкурентних засадах та інституціоналізації вимог до ділових і моральних якостей державних службовців. Віднині моральність, професіоналізм і відповідальність представників влади мають стати основними критеріями залучення кандидатів до державно-управлінського прошарку, який лише у співпраці з громадянином (громадянським суспільством) тільки і в змозі подолати кризу та вивести Україну на європейський шлях процвітаючої держави.

Серед актуальних проблем управління персоналом на державній службі такими, що потребують адекватного осмислення та приведення у відповідність до вимог часу, є методологія і методи оцінки державних службовців. Особливого значення ця проблема набуває в зв'язку з реформуванням інституту державної служби України, його наближенням до стандартів Європейського Союзу. Актуальність цього питання підсилює динамічна зміна, якої зазнає самосвідомість людини, в тому числі й самих державних службовців.

Проте актуальність проблеми зумовлює, насамперед, зміна такого базового компонента самосвідомості людини, як ідентичність. Поширеному в середовищі тоталітарного суспільства механізму «соціальної ідентичності», в основі якого лежить психічна спроможність людини до ототожнення себе із зовнішніми групами та класами, приходить новий – «соціетальної ідентичності», що ґрунтується на психічному механізмі тотожності себе із самим собою у контексті особистої цілісності й неперервності власного розвитку²⁶.

Актуальність проблеми зумовлює також наростання конфлікту між новим змістом діяльнісної мотивації публічного управління, що народжується, і старою практикою (методологією та методами) оцінювання державних службовців, яку віддзеркалює діюча сьогодні в органах влади України щорічна оцінка державних службовців та невідповідність (світоглядна й методична) вищих керівних кадрів до впровадження сучасних (тестових) оціночних процедур.

Оцінка діяльності державних службовців – це одна з найдавніших сфер державно-управлінської практики та наукових досліджень у цій сфері. Водночас вона є такою, що потребує докорінного переосмислення (нового сприйняття й сутнісного оновлення) в контексті нинішніх трансформаційних змін, яких зазнає українське суспільство та людина. За сталою європейською практикою, гарантією ефективності такого осмислення

²⁶ Афонін Е.А. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління. *Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб.* / за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова; Нац. ак. держ. управління при Президенті України. Київ: НАДУ, 2010. С. 265–289.

є нові чинники, що дедалі стають різноманітнішими. Адже нова особистість – це складна та багатознакова, своєрідна і неповторна сутність, органічно пов'язана з нинішніми динамічно змінними суспільними умовами, які спрямовують її на шлях інтенсивного й безперервного розвитку. При цьому, якщо «зовнішні» суспільні чинники стають об'єктом різноманітних філософських, історичних, політичних, економічних, демографічних, соціологічних та інших гуманітарних досліджень, то «внутрішні» особистісні чинники – предметом не менш розгалуженого психологічного аналізу.

Теоретичним підґрунтям таких досліджень стали фундаментальні наукові положення праць вітчизняних і зарубіжних соціальних учених: з проблем суспільства, особистості та суспільної діяльності – Б. Ананьєва, М. Вебера, Л. Виготського, П. Гальперіна, Ч. Кулі, М. Куна, О. Леонтьєва, А. Маслоу, Дж. Міда, Г. Олпорта, Т. Парсонса, К. Роджерса, С. Рубінштейна, Дж. Уотсона та інших; з основ теорії управління та побудови ідеальної моделі державного службовця – Д. Белла, П. Блау, М. Вебера, С. Дубенка, М. Кроз'є, Н. Нижник, Г. Саймана та інших, а також результати емпіричних досліджень, проведених українськими й зарубіжними соціологами, соціальними психологами та педагогами, таких як Е. Афонін, Л. Бурлачук, О. Донченко, П. Лазарсфельд, Н. Кузьміна, П. Фролов та інші.

Модель оцінки чиновників вже давно сформувалася в державах з високорозвиненою ринковою економікою. Вона заснована на методологічних і теоретичних принципах раціональної бюрократії, що ретельно досліджена в працях західних науковців, працюючих у галузі державного управління, таких як Р. Бейкер, Д. Белл, П. Блау, М. Вебер, В. Вільсон, Д. Колб, М. Кроз'є, С. Люблин, Г. Сайман, Д. Спосом, Ф. Тейлор та інші.

При цьому схожість зарубіжних моделей оцінки проявляється в оптимальному використанні сучасних технологій і методів оцінювання кадрів, яка щільно пов'язана з іншими елементами системи кадрової роботи (добір, розстановка, професійний розвиток тощо). Водночас кожна країна має свою неповторну модель оцінки управлінських кадрів, свій набір критеріїв, що віддзеркалює ментально-психологічну орієнтацію чиновництва²⁷.

Методологічною основою ініційованої у 2014 р. Національною академією державного управління при Президентові України й ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» розробки системи оцінювання державних службовців стали архетипні засади державного управління, що розвиваються в рамках наукової школи аналітичної психології К.-Г. Юнга і Української школи архетипіки публічного управління²⁸ та тестової традиції американської емпіричної соціології, зокрема методу

²⁷ Алферов Ю.С., Курдюмова И.И., Писарева Л.И. Оценка и аттестация кадров образования за рубежом / Российское педагогическое агентство. Москва, 1997. С. 28.

²⁸ Суший О.В. Психосоціальна культура державного управління: монографія / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ: Світогляд, 2012. С. 54–62.

«логічного квадрата» американського соціолога, професора Колумбійського університету П. Лазарсфельда та його школи латентно-структурного аналізу (ЛСА)²⁹. Предметом оцінювання в першому (2014) зондажному дослідженні професійного рівня державних службовців та визначення їх освітньо-професійних потреб став комплекс 29 компетентностей та 4 функцій державного управління, склавший освітній стандарт магістра (2007), за яким випускалися в Україні спеціалісти «Публічного адміністрування» за напрямом «Державне управління».

Емпіричною основою верифікації запропонованого методологічного підходу стали два соціологічні дослідження: перше здійснене у 1987 р. в межах завдань кандидатської дисертації на замовлення управління кадрів КДБ СРСР³⁰; друге – спеціальне зондажне опитування державних службовців України, проведене у жовтні – листопаді 2014 р. в Дніпропетровській, Закарпатській, Львівській, Полтавській, Тернопільській, Чернівецькій областях та м. Києві. Всього опитано 821 держслужбовець. Стандартні відхилення при достовірних 95 відсотках і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 2,12–3,54 відсотка. Метод отримання інформації: анкетування шляхом самозаповнення формалізованого запитувальника за місцем роботи або навчання респондента. Соціодемографічний склад опитаних державних службовців характеризувався переважанням жінок (66,6% проти 55,7% серед всього населення), осіб середнього віку (29,5% віком 30–39 років, тоді як серед загалу – 21,9% цього віку) та осіб з повною вищою освітою (92,2%, серед загального населення таких 21,2%).

За результатами згаданого зондажного верифікаційного дослідження було визначено стан готовності державних службовців України до реалізації функцій публічного управління. Рівень некомпетентності державних службовців склав понад 80%, в той час як рівень готовності до здійснення ними “продуктивної дії” не перевищив 4,7%. Значною мірою цей показник доповнювався спроможністю чиновництва до реалізації своїх повноважень у режимі “негарантованої” дії (14,0%), тобто такої дії, яка ще становиться і в залежності від умов здійснення не є в цілому гарантованою. Серед найрозвиненіших у системі державної служби виявилася характерна й для радянської доби адміністративна функція (18,7%), а найслабшою за розвитком – мотиваційна функція публічного адміністрування (12,6%), яка в нових суспільних умовах є органічно пов’язаною з «демократією участі» та заохоченням громадян до співпраці з владою. За цим показником державна служба України впевнено успадковує формальну командно-адміністративну практику державного управління, але слабко відбиває гуманістичний зміст діяльності за нових умов суспільного розвитку³¹.

²⁹ Толстова Ю.Н. Измерение в социологии: курс лекций. Москва: ИНФРА-М, 1998. С. 105–106, 123–129.

³⁰ Афонин Э.А. Формирование общедидактических умений у руководителей контрразведывательных подразделений органов КГБ СССР.

³¹ Афонин Е.А., Балакірева О.М. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії. С. 11–13.

Є підстави очікувати, що оновлена в нових суспільних умовах і модернізована під час суспільної трансформації система державного управління потребуватиме в пріоритеті здійснення адміністративної функції державного управління. І в цьому контексті особливого смислу набуватиме думка американського політолога польського походження А. Пшеворського: «Демократія це передбачена процедура в умовах невизначеного результату»³². Певним віддзеркаленням цієї думки стає отриманий результат щодо рівня сформованості окремих компетенцій, які змістовно становлять адміністративну функцію публічного адміністрування. Саме ця функція та її компетенції за рівнем сформованості у державних службовців є сьогодні найвищими. Зокрема, рівень сформованості цих компетентностей коливається в діапазоні від 9,9% (для компетенції «прийняття управлінських рішень») до 36,6% (для компетенції «вирішення завдань діяльності за умов неповноти знань про об'єкт чи умови управління»).

1.2. Трансформаційна динаміка психосоціальних змін і ставлення до політичної модернізації українського чиновництва

Характеризуючи особливості становлення державно-управлінської еліти в Україні, не можна обійти увагою відмінності переходу до демократичного державного правління України та країн ЦСЄ. Так, у польському й угорському переходах домінували переговори; східнонімецькі, чехословацькі та болгарські переходи характеризувалися масовими мобілізаціями без насилля, тоді як переворот у Румунії був викликаний повстаннями, що супроводжувалися насильством, зіткненнями та вуличними сутичками³³.

Україна (відповідно до своєї природної соціокультурної специфіки, що її визначає «код національної культури»), схоже, втілює на своєму шляху до демократичного управління всі зазначені варіанти переходів і можливі компроміси своєї давньої та нової – радянської історії. Серед особливостей становлення політичної еліти та інституту державної служби в Україні, зокрема на початку української незалежності, можна виокремити, по-перше, перелицювання колишньої радянської, партійної та комсомольської номенклатури в еліту «демократичну», яке колишній директор Інституту соціології Угорської академії наук П. Тамаш назвав «купленою легітимністю». По-друге, висунення на керівні посади колишніх партійних керівників середньої та нижчої ланки за їхнього лояльного ставлення до колишніх перших осіб областей, міст, районів. По-третє, витіснення з органів управління представників гуманітарної інтелігенції, працівників вищої школи та заміна їх здебільшого спеціалістами сільського

³² Афонін Е.А., Радченко О.В. Чи хочуть українці демократії? *Дзеркало тижня*. 2009. 29 травня. С. 15.

³³ Биро-Золтан С. Восточноевропейские элиты и переход к демократии. *На путях политической трансформации: политические партии и политические элиты постсоветского периода*. Москва, 1997. С. 15–23.

господарства та інженерно-технічними працівниками. По-четверте, зростання чисельності та поповнення еліти й номенклатури переважно завдяки господарським керівникам. По-п'яте, збільшення чисельності та впливу у складі номенклатури вихідців із сільської місцевості. Так, за даними Центру А. Разумкова, 87% української політичної еліти – це вихідці із сільської місцевості³⁴.

Новий етап українського суспільного проекту реформ, що розвивається на тлі таких знакових національних подій, як Помаранчева революція та Революція Гідності, набуває якісно нових – людських ознак. Нова психологія людини, що постала та позначила себе у політичній культурі Помаранчевої революції віднині стає орієнтиром і джерелом незворотності модернізаційного процесу України на її шляху до ЄС.

У більш широкому суспільно-реформаторському контексті можна сказати, що саме соціально-психологічний фактор віднині ніби у фокусі зосереджує і віддзеркалює всі складнощі й перипетії сучасних суспільних, у тому числі й державно-управлінських змін. Так, академік РАН А. Брушлінський, підкреслюючи головний висновок, що його робить на основі аналізу повоєнної західноєвропейської історії відомий французький мислитель С. Московічі, зазначає: «1) психічне та соціальне неподільні, 2) психічне (вірування, пристрасті тощо) частіше, ніж це прийнято вважати, лежить в основі соціального (суспільних структур, продуктів, інституцій тощо) і тому 3) психологія складає підвалини соціології»³⁵.

Інакше кажучи, успіх нинішніх суспільно-модернізаційних і державно-управлінських реформ лежить врешті-решт у площині відносин, що складаються між матеріальним й ідеальним, внутрішнім і зовнішнім, соціальним та психічним у людській природі, а конфлікти, що супроводжують суспільні перетворення, зосереджені, головним чином, у соціальних (соціально-політичних, соціально-економічних, соціально-культурних тощо) та психологічних (соціально-психологічних і психо-соціокультурних) відмінностях, що їх мають державно-управлінська еліта й українське суспільство³⁶.

Українськими дослідниками розроблено методологію дослідження^{37,38,39}, де показники ідентичності розраховувалися на основі індивідуально-психосоціальних властивостей людини, виміряних ними на основі розробленого (2002) на кафедрі клінічної та медичної психології Київського національного університету імені Тараса Шевченка особистісного опитувальника БАД (Л. Бурлачук, Е. Афонін, О. Донченко). Зокрема, авторами розроблено два варіанти методики: повний (56 запитань) – для

³⁴ Жданов И., Якименко Ю. Украина в XXI веке: вызовы для политической элиты. *Зеркало недели*. 2003. № 44.

³⁵ Московичи С. Машина творящая богов. С. 6–7.

³⁶ Афонін Е.А., Суший О.В. Закономірності та особливості української трансформації. С. 94–108.

³⁷ Афонін Е., Мартинов А. Українське диво: від депресії до соціального оптимізму. С. 239–273.

³⁸ Афонін Е.А., Балакірева О.М. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії.

³⁹ Афонін Е. А. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління.

індивідуально-психологічних досліджень і експрес-варіант (18 запитань) – для масових опитувань. Методика дозволяє вимірювати за шістьма бінарними шкалами-опозиціями соціально-поведінкові (психосоціальні) характеристики, які являють собою своєрідний історичний результат того, що не раз повторювалося в поведінці як однієї людини, так і в долі цілого народу.

Згідно з отриманими в дослідженні даними, державні службовці й український суспільний загал усталено просуваються в напрямі нарощування своєї самодостатності. Найвиразніше її характеризують процеси змін, що відбуваються в природі ідентичності.

Так, на кінець 2014 р. сукупний показник самодостатності чиновників склав 34,3%, в той час як у суспільстві він є значно вищим – 44,9%. Водночас з двох можливих інваріантних форм-модусів (соціальної та соціетальної) ідентичностей доволі впевнено стверджує себе і в середовищі державних службовців, і в суспільному загалі нова – соціетальна природа ідентичності, яка станом на 2014 р. становила відповідно: в державно-управлінській еліті – 19,3%, в суспільному загалі – 24,3% в той час як традиційна – соціальна природа ідентичності склала відповідно 15,0% і 20,6%.

Ще більшим виявився рівень готовності еліти до реформ, що його уособлює такий показник, як інтенціональність (78,8% – 2005 р.; 51,8% – 2014 р.). Для суспільного загалу цей показник склав (17,4% – 2002 р.; 44,4% – 2014 р.). Водночас психологічна налаштованість на збереження та відтворення цілісності новоутворень виявилася: в еліті – (2,1% – 2005 р.; 6,0% – 2014 р.), в суспільному загалі – (12,1% – 2002 р.; 10,9% – 2014 р.).

Отже, з виходом України на шлях сталого розвитку та ствердження в суспільстві ліберально-демократичних цінностей оцінка державних службовців дедалі поступатиметься місцем на користь самооцінки й активної позиції управлінця, який розуміє спрямованість оцінки та її місце в кар'єрному рості випробуваного, довіряє процедурам оцінювання та сприймає цей процес як позитивне явище для себе, чітко усвідомлює проблеми в своїй роботі, знає як їх усунути і має бажання виправити виявлені недоліки.

Для здійснення зазначеного необхідно:

- по-перше, процес оцінки має відповідати на три важливі питання: мета оцінки, роль оцінки в системі державного управління і відповідність методів оцінювання об'єктивним тенденціям, що нині мають місце в суспільстві та системі державного управління;

- по-друге, методологія оцінки має базуватися на міждисциплінарних знаннях і сучасних дослідженнях про людину та відображати психологічний зміст діяльності державного службовця та його готовність до реалізації відповідних управлінських функцій;

- по-третє, особа, яка діагностується, має оцінюватись у сукупності всіх зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на її діяльність і поведінку.

Беручи до уваги необхідність максимальної об'єктивності оцінки державного службовця та водночас зростання його відповідальності, що ґрунтується на психокulturі самоконтролю працівника, вважали б за доцільне покласти в основу системи оцінювання тестові методики, які могли б розробляти та реалізовувати спеціалісти.

1.3. Огляд публікацій щодо переваг і вад діючих інституційних форм та методик оцінювання державних службовців в Україні

Питання оцінювання державної служби та державних службовців в Україні регулюються значною кількістю нормативно-правових актів, повний перелік яких містить, крім двох основних актів законодавства – Конституції України (зокрема, статті 3, 19, 40) та Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, ще 326 документів, які пов'язані з основними. Ці документи було проаналізовано в ході дослідження, згруповано за характерними ознаками, сформовано окремими файлами як 10 додатків, які для зменшення обсягу звіту депоновано в електронному архіві вченого секретаря відділу моніторингових досліджень соціально економічних трансформацій ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Саме на такі документи переважно спираються автори публікацій та експертних думок, формуючи свої висновки.

Так, до переваг чинного оцінювання державної служби в Україні варто віднести принципове визнання на державному рівні доцільності введення *нової системи оцінювання державних службовців, основою якої є добре відомі інструменти, які застосовуються в бізнесі та використовуються в моделях оцінювання ДС в багатьох країнах ЄС: ключові показники ефективності – KPI (key performance indicators) та управління за цілями – МВО (management by objective) ⁴⁰.*

Останніми роками вітчизняні експерти неодноразово вказували на перспективні можливості використання системи **KPI**:

- **вона дозволяє аналізувати ефективність** за окремими напрямками роботи (стратегія і тактика організації, бізнес-процеси, економічна діяльність, кадрова політика тощо) і в сукупності характеризувати події в бюджетній сфері, сприяючи прийняттю кращих рішень;

- **аналіз припускає багатоваріантність** (можна порівнювати отримані показники із середньостатистичними в окремих секторах/галузях, з абсолютними даними; в динаміці за звітний період як критерій розвитку тощо) ⁴¹;

⁴⁰ Хохлов В. Оцінювання держслужбовців: як не припуститися помилок? *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/04/4/7176700/>

⁴¹ Цюцюра С.В., Криворучко О.В., Цюцюра М.І. Ключові показники ефективності. Принципи розробки ключових показників для бюджетної сфери. *Управління розвитком складних систем*. 2012. Вип. 10. С. 87–91.

– розроблено вітчизняні методики для використання кадровими службами та керівниками структурних підрозділів державних органів влади, притому процеси оцінювання можуть бути автоматизовані за допомоги наявних програмних комплексів⁴².

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

Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640 (зі змінами). Оцінюванню підлягають державні службовці, які займають посади державної служби категорій «А», «Б» і «В».

Лише за два роки процедура оцінювання зазнала кількох істотних змін. Так, у 2018 р. оцінювання проводилося, якщо на момент прийняття наказу (розпорядження) про його проведення державний службовець працював на займаній посаді у звітному році з визначеними йому завданнями не менш як шість місяців, то вже у 2019 р. такий період зменшили до трьох місяців.

Таке оцінювання проводиться на підставі ключових показників, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотриманням ним загальних правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. У 2019 р. до таких підстав додано «виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення)».

Оцінювання проводиться поетапно:

- визначення завдань і ключових показників;
- виявлення результатів виконання завдань;
- затвердження висновку (крім випадків, коли жодне з визначених завдань не підлягає оцінюванню).

Водночас запропонована процедура побудована на принципах законності, об'єктивності та відкритості для визначення якості виконання державними службовцями поставлених завдань і своїх посадових обов'язків відповідно до законодавства про державну службу.

Враховуючи специфіку, окремо виписано процедуру оцінювання державних службовців, які займають посади категорій «Б» і «В», а також процедуру оцінювання державних службовців, які займають посади категорії «А».

Щодо оцінювання державних службовців, які займають посади категорії «А» Кабінетом Міністрів України наразі прийнято такі розпорядження:

⁴² Зелінський С. КРІ – на службу державній службі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 163–167.

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження висновків щодо результатів оцінювання службової діяльності у 2018 році державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Кабінетом Міністрів України» від 12.12.2018 р. № 998-р;

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2019 рік» від 18.12.2018 р. № 1030-р;

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, на 2019 рік» від 18.12.2018 р. № 1031-р;

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визначення результатів виконання завдань у 2019 році державними службовцями, які займають посади державної служби категорії «А», призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Кабінетом Міністрів України» від 16.10.2019 р. № 960-р;

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2020 рік» від 11.12.2019 р. № 1267-р;

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, на 2020 рік» від 11.12.2019 р. № 1268-р.

Для сприяння практичній реалізації нової системи оцінювання, Національне агентство України з питань державної служби розробило такі методичні рекомендації:

– щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»;

– щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду;

– щодо визначення результатів оцінювання службової діяльності державних службовців категорії «А»;

– щодо визначення результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В».

Також у Методичних рекомендаціях щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх

виконання та перегляду рекомендовано при формулюванні ключових показників (їх змісту) використовувати SMART-критерії (конкретність – Specific; вимірюваність – Measurable; досяжність – Attainable; відповідність – Reasonable; обмеженість у часі – Time frame).

Запропоновану процедуру оцінювання рекомендують розглядати як «інструмент управління персоналом, спрямований на взаємодію керівників і підлеглих їм державних службовців, який полягає у плануванні, моніторингу та критичному аналізі робочих цілей державних службовців та їхнього загального внеску в ефективність роботи державного органу». Поширюючи інформацію про процедуру оцінювання, експерти НАДС акцентують увагу на значенні ролі безпосереднього керівника. На їхню думку «безпосередній керівник державного службовця в процесі оцінювання має мислити не як оцінювач, а як наставник, на кшталт тренера в спорті. Наставник – це людина, яка активно взаємодіє з державним службовцем, єдиною метою якої є підвищення результативності його роботи, і, в кінцевому підсумку, допомогти йому у досягненні визначених завдань»⁴³.

За результатами першого циклу оцінювання у 2018 р., кількість державних службовців, результати службової діяльності яких підлягали оцінюванню, склало 141 710, з них результати затверджено для 139 650 державних службовців⁴⁴ (рис. 1.1, 1.2, 1.3).



Рис. 1.1. Розподіл державних службовців за результатами оцінювання (територія України)



Рис. 1.2. Розподіл державних службовців за результатами оцінювання (територія однієї або кількох областей)

⁴³ Алюшина Н. Оцінювання результатів службової діяльності: навіщо це потрібно державним службовцям? *LB.ua*. URL: https://lb.ua/blog/natalia_aliushyna/409697_otsinyuvannya_rezultativ_sluzhbovoi.html

⁴⁴ Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік. Київ: НАДС, 2019. 48 с.



Рис. 1.3. Розподіл державних службовців за результатами оцінювання (територія одного або кількох районів)

Водночас експерти вказують на труднощі у використанні ключових показників для оцінки посадовців цілого ряду служб (зокрема, управління персоналом, фінансової, діловодної, юридичної тощо), які забезпечують функціонування державного органу, тому що їхню роботу важко оцінити на відповідність SMART-критеріям. Зокрема, робота цих службовців передбачає постійну комунікацію всередині держоргану та з іншими організаціями і громадянами, а виміряти ефективність такої комунікації достатньо об'єктивними показниками в багатьох випадках неможливо, тому важко оцінити рівень дотримання критерію «конкретність». Результати їхньої діяльності переважно не стосуються виробництва і послуг безпосередньо, де продукт можна оцінити у вимірювальних одиницях, тому важко оцінити рівень дотримання критерію «вимірюваність». Сутність посадових обов'язків таких працівників полягає в постійній (недискретній) діяльності щодо забезпечення відповідної функції держоргану, тому важко оцінити рівень дотримання критерію «обмеженість часу». Стикаючись на практиці з такими труднощами, експерти з числа суб'єктів оцінювання вбачають розв'язання проблеми в розробці індикаторів процесів забезпечення виконання управлінських рішень, диференційовано підібраних згідно зі специфікою діяльності на посадах, для чого пропонуються зразки-шаблони заповнення форм «завдань, ключових показників...» для працівників, які обіймають різні посади за категоріями та групами оплати праці як, наприклад, зразки для служб управління персоналом державного органу⁴⁵.

У самій назві пропонованих документів слова «завдання» і через кому «ключові показники» створюють асоціативний ряд майже тотожних за змістом категорій, хоча в теорії менеджменту вони принципово відрізняються. Так, «...оцінюють за КРІ менеджерів лише тому, що менеджери несуть персональну відповідальність за діяльність свого підрозділу, тобто не існує персональних КРІ... Аналіз пропозицій Кабінету Міністрів України та НАДС вказує на те, що вони розглядають персональні КРІ та поєднують їх із завданнями конкретних держслужбовців. Це може призвести до викривлення механізму КРІ... Треба розрізняти завдання та показники КРІ. За правильної реалізації, система КРІ містить показники, які не змінюються майже ніколи.

⁴⁵ Беляєв А. Нюанси визначення завдань і КРІ службової діяльності держслужбовців за професійною ознакою окремих груп працівників. *Держслужбовець*. 2018. Січень. № 1. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/january/issue-1/article-33458.html>

<...> А завдання або цілі – це те, що ставиться на конкретний проміжок часу. Власне досягнення цілей і має вимірюватися за допомогою КРІ»⁴⁶.

Стосовно більш загальних зауважень до *нової системи оцінювання, то деякі результати її аналізу від групи PGA вказують, що:* «...неможливо запровадити лише <...> КРІ та МВО, не змінюючи водночас <...> уявлення про сутність державної служби, її мету, місію, цінності, поведінку <...>. КРІ <...> завжди розробляються на підґрунті мети, бачення та місії компанії <...>. Коли ми відразу переходимо до постановки завдань окремим співробітникам, не пройшовши етап визначення мети, місії, цілей організації та розробки відповідних КРІ, то такі завдання не матимуть внутрішнього зв'язку з ними <...>. Виникає спокуса брати їх з поточної діяльності <...>, тобто ставити завдання не заради досягнення суспільно значущої мети, а виходячи з внутрішніх процесів <...>. Відповідно, замість цілей, спрямованих на результат, маємо цілі, спрямовані на процес...». У згаданому аналізі підкреслюється, що «...цілі потрібно ставити з огляду на показники, які є важливими для громадян, а не для Уряду...», і що «Керівництво НАДС теж бачить вказані <...> недоліки поточної реалізації, але вона зумовлена вимогами законодавства та підзаконних актів <...>. Не можна ставити питання про таку модифікацію МВО під законодавство, яка викривлює сутність <...> МВО – треба змінювати законодавство, щоб воно дозволяло коректно реалізувати МВО <...>. Сутність системи МВО полягає в тому, що в кожного менеджера, починаючи з генерального директора, є особисті цілі (на відміну від КРІ, які є показниками організації та її підрозділів) на визначений проміжок часу. Цілі підлеглих мають сприяти досягненню цілей керівників. Тому система МВО будується виключно згори донизу, і, за правильної побудови, цілі всіх співробітників узгоджені між собою та спрямовані на досягнення мети організації. Поточна реалізація МВО у державній службі не відповідає цій моделі – вона починалася з державних службовців класу «Б» та «В» <...>, з наступного року вона будуватиметься згори, проте лише від службовців класу «А», тобто не включатиме міністрів та їхніх заступників <...>, зміни в організації працюватимуть лише за умови, що їх починають із себе перші особи компанії. Виключення міністрів із системи оцінювання не лише спотворює методологію МВО, але й підриває довіру до серйозності змін»⁴⁷.

Водночас, на думку *Міністра Кабінету Міністрів України, орієнтуючись на досвід деяких країн*, Організації економічного співробітництва та розвитку (де показники ефективності топ-чиновників встановлюють так, щоб максимально забезпечувати досягнення цілей Уряду), **для оцінювання держслужбовців категорії «А»** система КРІ «...буде побудована за принципом «від загального до часткового» <...> дозволяє транслювати стратегічні цілі й завдання Уряду в персональні завдання на рік для кожного

⁴⁶ Хохлов В. Оцінювання держслужбовців: як не припуститися помилок?

⁴⁷ Там само.

державного службовця <...>. Стає зрозумілим внесок кожного працівника у досягнення цілей Уряду, підвищується підзвітність і прозорість роботи органів виконавчої влади <...>. Чіткий взаємозв'язок завдань кожного окремо взятого державного службовця з фактичною реалізацією завдань у відповідній сфері зрозумілий як керівництву, так і працівникам <...>. Запровадження системи управління результативністю матиме вплив на внутрішню культуру державної служби та сприятиме трансформації всієї системи держуправління від орієнтації на процеси до орієнтації на результат»⁴⁸.

Утім, ряд змін, передбачених Законом України «Про державну службу», поки що тільки плануються; в багатьох центральних органах виконавчої влади (далі – ЦОВВ) служби управління персоналом, роль яких у процесі оцінювання може бути визначальною, ще працюють за старими зразками колишніх відділів кадрів і всьому, що прописано в законі, їх ще потрібно навчати; залучати кваліфіковані кадри до держслужби важко попри здійснене підвищення зарплат, «...обирати доводиться з тих претендентів, які хочуть прийти до держсектору, а кваліфікованих кадрів серед них поки менше, ніж хотілося б»⁴⁹.

Втім, експерти НАДС наполягають, що «ті державні органи, які проведуть оцінювання належним чином, а не просто забезпечать формальне виконання процедури, отримають якісний аналіз кадрового потенціалу (кар'єрні можливості кожного державного службовця, які професійні компетентності необхідно покращити) та ефективність менеджменту в структурних підрозділах державних органів <...>. Натомість результатом оцінювання, крім зазначеного, має бути аналіз кожної посади державного органу, а також ефективності і результативності роботи кожного державного службовця та оптимізація роботи державного органу в цілому»⁵⁰.

Саме з цією метою НАДС докладено зусиль не лише для роз'яснення перебігу процедури, але й для створення платформи з метою комунікації та обміну досвідом представників служб управління персоналом державних органів. Отже, нюанси оцінювання обговорюються на платформі «Спільноті практик: сталий розвиток» на ресурсі «Ключові показники ефективності», а саме: на форумі запитань щодо визначення результатів службової діяльності державних службовців. Крім того, там розміщено презентаційні матеріали щодо процедури оцінювання, тестування, методичні напрацювання, кращі практики та відеороз'яснення щодо процедури оцінювання для: служб управління персоналом; державних службовців, яких «оцінюватимуть»; державних службовців, які «оцінюватимуть»⁵¹.

⁴⁸ Саєнко О. Оцінити результат, а не процес: нова система KPI для держслужбовців. *Українська правда*. 29.03.2018. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/03/29/7176129/>

⁴⁹ Роман К. Перевороти у палаці: як в Україні реформують держслужбу. *РБК-Україна*. 23.06.2017. URL: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/ukraine-reformiruyut-gossluzhbu-1498137482.html>

⁵⁰ Алюшина Н. Оцінювання результатів службової діяльності: навіщо це потрібно державним службовцям?

⁵¹ Спільнота практик: сталий розвиток. Інформаційно-управлінські ресурси: Ключові показники ефективності. URL: <https://udl.despro.org.ua/>

Висновки до розділу 1

Визначення методології та методів оцінки державних службовців є однією з найактуальніших проблем управління персоналом на державній службі. Особливого значення ця проблема набуває через реформування інституту державної служби України, його наближення до стандартів Європейського Союзу.

Актуальність проблеми зумовлює також наростання конфлікту між новим змістом діяльнісної мотивації публічного управління, що народжується, і старою практикою (методологією та методами) оцінювання державних службовців, яку віддзеркалює нині діюча в органах влади України щорічна оцінка державних службовців і невідповідність (світоглядна та методична) вищих керівних кадрів до впровадження сучасних (тестових) оціночних процедур.

З виходом України на шлях сталого розвитку та ствердження в суспільстві ліберально-демократичних цінностей оцінка державних службовців дедалі поступатиметься місцем на користь самооцінки й активної позиції управлінця, який розуміє спрямованість оцінки та її місце в кар'єрному зростанні випробуваного, довіряє процедурам оцінювання та сприймає цей процес як позитивне явище для себе, чітко усвідомлює проблеми в своїй роботі, знає як їх усунути і має бажання виправити недоліки, що їх виявлено.

Для здійснення зазначеного необхідно:

- по-перше, щоб процес оцінки відповідав на три важливі питання: мета оцінки, роль оцінки в системі державного управління і відповідність методів оцінювання об'єктивним тенденціям, що нині мають місце в суспільстві та системі державного управління;

- по-друге, методологія оцінки має базуватися на міждисциплінарних знаннях і сучасних дослідженнях про людину та відбивати психологічний зміст діяльності державного службовця та його готовність до реалізації відповідних управлінських функцій;

- по-третє, особа, яка діагностується, має оцінюватись у сукупності всіх зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на її діяльність і поведінку.

Беручи до уваги необхідність максимальної об'єктивації оцінки державного службовця та водночас зростання його відповідальності, що ґрунтується на психокulturі самоконтролю працівника, автори вважають за доцільне покласти в основу системи оцінювання тестові методики, які могли б розробляти і реалізовувати спеціалісти.

РОЗДІЛ 2

ЕКСПЕРТНА ТА ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЩОДО СПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, КОМПЕТЕНТНІСНИХ І МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ЯКОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

За результатами великої кількості досліджень провідних соціологічних і аналітичних центрів, автори аналізують основні тенденції у сприйнятті державної служби та державних службовців як експертами, так і громадською думкою. Наголошено на важливості ціннісних основ державно-управлінської діяльності, етичної обґрунтованості прийняття управлінських рішень. Зокрема, у розділі йдеться про важливість феномену довіри громадян до держави та її інститутів у забезпеченні стабільності суспільних відносин. Проаналізовано фактори, які визначають рівень довіри громадян до влади, а також сприйняття суспільством соціальної справедливості. Крім того, здійснено оцінку результативності праці державних чиновників, систематизовано основні проблеми формування іміджу центральних органів виконавчої влади. Наведені у динаміці дані дозволяють оцінити сучасні тенденції у сприйнятті державної служби, компетентнісних і морально-етичних якостей державних службовців.

Вибір показників соціологічних досліджень для наведеного нижче огляду зумовлений тим, що суспільство переважно сприймає роботу ДС не на підставі дійсного знання наявних вад і здобутків через брак достатньої поінформованості, а радше через призму різного роду чуток, припущень і власних уявлень, які до того ж часто провокуються суперечливими і не завжди компетентними коментарями у засобах масової інформації. Так, Міністр Кабінету Міністрів України зазначив: «Якщо сьогодні громадянин вирішить дізнатися, наскільки результативно працює чиновник або установа, він не зможе цього зробити. Навіть більше – пересічний громадянин зазвичай не розуміє, над яким завданням наразі працює той чи інший державний орган»⁵².

За таких обставин суспільство спирається переважно на сформований у громадській думці імідж певного ЦОВВ. Тому експерти надають важливого значення саме формуванню в суспільстві позитивного іміджу державних органів влади і в цьому зв'язку виділяють серед основних принципів його створення насамперед довіру, стабільність і справедливість. Водночас фахівці констатують, що стосовно окремих з них сьогодні в Україні є особливо великі проблеми, зокрема щодо довіри та результативності праці чиновників. Для наведеного далі огляду результатів соціологічних досліджень обрано показники, які характеризують саме зазначені аспекти діяльності ДС в останні роки. Використовувалися дані відомих і авторитетних в Україні соціологічних центрів (Група «Рейтинг», Інститут соціології НАН України, Київський міжнародний інститут

⁵² Сасенко О. Оцінити результат, а не процес: нова система КРІ для держслужбовців.

соціології, СОЦІС, ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка», Центр Разумкова, ГО «Центр «Соціальний моніторинг», GFK Ukraine, TNS Ukraine), професіоналізм яких визнано науковою спільнотою, зокрема Соціологічною асоціацією України.

Від ціннісних основ державно-управлінської діяльності, етичної обґрунтованості прийняття управлінських рішень, моральних якостей державних службовців, рівня їх етичної культури залежить ступінь довіри до владних структур, націленість діяльності органів державної управління на побудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості, дотримання прав людини. Етика державного службовця має вагому антикорупційну спрямованість⁵³. Важливими аспектами морального життя професійної групи, що розглядає етика державної служби, є:

- ставлення професійної групи та кожного спеціаліста до суспільства в цілому, його інтересів;
- визначення моральних якостей особистості представника державної служби, які забезпечуватимуть найкраще виконання ним професійного обов'язку;
- обґрунтування професіоналізму як моральнісної якості державного службовця;
- усвідомлення специфіки моральнісних відносин кадрового корпусу державної служби та громадян, які є безпосередніми об'єктами їх професійної діяльності;
- розкриття сутності взаємовідносин всередині професійних колективів органів державного управління, специфічних моральних норм, які виражають ці відносини;
- виявлення особливостей, мети, завдань і методів професійного етичного навчання державно-управлінського персоналу⁵⁴.

Аспект довіри.

Якість суспільних відносин, їх стабільність характеризуються низкою різних показників, серед яких особливе місце займає довіра, як особлива ознака соціальних інтеракцій. Соціальні зміни, що наразі відбуваються в українському суспільстві, вимагають нових усвідомлених дієвих підходів до усталених і ніби відомих соціальних феноменів, до яких, зокрема, належить довіра. Необхідність дослідження потенціалу довіри як механізму взаємодії й підґрунтя соціального капіталу набуває особливої актуальності в Україні, яка перебуває в стані гібридної війни. Проблема соціальної довіри наразі є добре представленою в українському науковому дискурсі, оскільки він тісно пов'язаний з теорією та практикою громадянського суспільства й спробами його поширення на країни посткомуністичного простору. Серед українських дослідників ця проблема подана в роботах А. Ручки, Є. Головахи, А. Гриценка та багатьох інших.

⁵³ Василевська Т.Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2013. С. 3. URL:

http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/9fc4fff6-cce5-4afd-bf70-2e3854c59ab4.pdf

⁵⁴ Там само. С. 4.

Довіра громадян до держави – основа та головна проблема владних відносин, необхідна умова життя демократичного суспільства. Громадяни, покладаючи на державу певні повноваження, підпадають у залежність від діяльності цього політичного інституту, від дій окремих державних службовців. Саме тому в природі довірчих відносин є ризики зловживання делегованою владою. Це спонукає суспільство до висунення високих вимог до професіоналізму та моральних якостей представників держави й накладає на державних службовців моральні зобов'язання перед суспільством. Тому довіра до влади має яскраво виражений етичний вимір.

Факторами, що визначають рівень довіри громадян до влади є:

- цілі, які ставить перед собою держава, їх відповідність інтересам і очікуванням громадян, його окремих соціальних і соціально-демографічних груп. При цьому цілі можна поділяти залежно від ступеня їх відповідності загальним (у тому числі – моральним) нормам;

- успішність досягнення цілей, тобто ефективність державного управління – наявність конкретних, відчутних і зрозумілих пересічному громадянину результатів владної діяльності (М. Рудакевич)⁵⁵.

Варто зазначити, що соціальна довіра є формою соціального контролю над показниками наявності чи відсутності необхідних соціальних процесів, які наближають українське суспільство до рушійних трансформацій на краще чи продовжують його деградацію.

Оцінки довіри до соціальних і державних інститутів, наведені різними соціологічними агенціями, дають близькі результати: найбільшою довірою користуються церква та військо, найменшою – суд, парламент, Уряд і Президент України. За даними Центру Разумкова та КМІС, довіра до інститутів вищої державної влади має визначену тенденцію поступового зменшення з часом (парламент: з 31% у 2014 р. до 5–10% у 2016–2018 рр.; Уряд: з 36% у 2014 р. до 10–14% у 2016–2018 рр.; Президент України: з 49% у 2014 р. до 14–16% у 2016–2018 рр.). Водночас не простежується чіткої тенденції щорічного зменшення довіри до церкви та війська – ці показники коливаються від року до року. Натомість інші дані (ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка» та ГО «Центр «Соціальний моніторинг»)) дозволяють помітити більш визначену тенденцію деякого зменшення довіри й до цих двох інститутів (табл. 2.1). Протягом 2015–2017 рр. довіра до церкви та війська поступово, хоча й незначно зменшувалася (церква: з 44% у 2015 р. до 31% у 2017 р.; військо: з 61% у 2015 р. до 52% у 2017 р.). Наявна також чітка динаміка зменшення довіри до поліції (з 40% у 2015 р. до 24% у 2017 р.)⁵⁶ (табл. 2.2).

⁵⁵ Рудакевич М.І. Етика державного службовця. Київ: НАДУ, 2003. С. 32–53, 147–321.

⁵⁶ Моніторинг громадської думки публікується щоквартально в науковому журналі «Український соціум» (<http://www.ukr-socium.org.ua/>). (Див. наприклад: Балакірева О.М., Дмитрук Д.А. Динаміка громадської активності

Таблиця 2.1

**Рівень довіри/недовіри* за даними моніторингу громадської думки ГО
«Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка» та ГО
«Центр «Соціальний моніторинг» у 2015–2019 рр., %**

Соціальні інститути	Листопад 2015 р.		Листопад 2016 р.		Липень 2017 р.		Грудень 2017 р.		Травень 2018 р.		Травень 2019 р.		Грудень 2019 р.	
	Довіра	Недовіра	Довіра	Недовіра	Довіра	Недовіра	Довіра	Недовіра	Довіра	Недовіра	Довіра	Недовіра	Довіра	Недовіра
Збройні сили України	61	30	61	34	59	34	52	40	57,1	39,1	64,2	28,3	67,8	24,4
Церква	44	45	43	47	42	50	31	50	42,1	49,9	42,4	44,7	34,3	48,1
Національна поліція	40	38	37	57	31	63	24	66	24,4	65,7	30,8	60,6	32,5	57,6
СБУ	27	62	28	66	30	63	20	69	27,2	64,9	29,9	59,4	34,5	49,7
Верховна Рада України	14	81	13	84	12	85	8	89	11,2	85,8	10,3	85,4	31,6	59,6

* Об'єднано разом відповіді «зовсім не довіряю» і «скоріше, не довіряю» та відповіді «скоріше, довіряю» і «повністю довіряю».

Таблиця 2.2

**Рівень довіри/недовіри державним чиновникам, за даними моніторингу
громадської думки Центру Разумкова, %**

Термін проведення опитування	Зовсім не довіряю	Скоріше, не довіряю	Скоріше довіряю	Повністю довіряю	Важко відповісти	Баланс довіри-недовіри*
Березень 2019 р.	45,5	35,0	9,8	1,1	8,7	–69,6
Жовтень 2019	17,3	45,4	19,3	1,5	16,5	–41,9
Листопад 2019 р.	23,7	44,8	17,0	2,8	11,6	–48,7
Лютий 2020 р.	34,0	43,3	13,8	2,4	6,5	–61,1

* Об'єднано разом відповіді «зовсім не довіряю» і «скоріше, не довіряю» та відповіді «скоріше, довіряю» і «повністю довіряю».

Джерело: Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020 р. соціологія). Разумков Центр. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020r>

За наведеними даними соціологічних опитувань, не виявлено жодного соціального інституту серед досліджених, стосовно якого довіра в суспільстві за 2015–2020 рр. збільшилася.

Криза довіри, як зазначає Р. Роуз у своїй праці «Посткомунізм та проблеми довіри»⁵⁷, супроводжує і країни з розвиненими демократичними традиціями. Варто лише згадати численні скандали, пов'язані з корупцією, у країнах, де демократичний порядок добре налагоджений, як стане зрозуміло, що підозри і недовіра до державного апарату і

та рівня довіри в Україні. *Український соціум*. 2020. № 1 (72). С. 162–185. <https://doi.org/10.15407/socium2020.01.162>). Дані оригіналу використано вибірково й округлено до цілих відсотків.

⁵⁷ Див. також: Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / пер. з англ. Київ: К.І.С., 2004. 328 с.

його офіційних осіб мають на це підстави. Опитування суспільної думки, проведені в США та країнах Західної Європи, неодноразово виявляли значний рівень недовіри народу до урядових інститутів. За Р. Роузом, високий рівень довіри до органів правління не є обов'язковим для забезпечення демократії. Завдяки тому, що в демократичних суспільствах наявна велика кількість інститутів, що прагнуть завоювати довіру народних мас, велика кількість громадян може знайти організації, на які можна покластися, та інститути, яким не слід довіряти. Крім того, демократія вимагає постійного змагання між організованими групами, кожна з яких прагне переконати окремих громадян у тому, що саме їхні інтереси вона представляє, і за допомогою цього завоювати їхню довіру.

У багатьох розвинених демократіях спостерігається тенденція поступового зниження рівня довіри до політичних інститутів. Цей факт з точки зору інституційного підходу виглядає як непередбачене погіршення якості інститутів і демократії в зразкових країнах. У політичній науці природа довіри політичним інститутам найчастіше пояснюється її внутрішнім походженням. Так, В. Мішлер і Р. Роуз формують макроінституціональний підхід: інституційна довіра раціонально обґрунтована та тісно пов'язана з оцінкою громадянами роботи інститутів. Інститути, які працюють добре, продукують довіру, а інститути, які працюють погано – виробляють скептицизм і недовіру. Емпіричне дослідження В. Мішлера і Р. Роуза, на матеріалі якого тестувалися різні пояснювальні моделі, проводилося в країнах «демократичного транзиту», тобто в тих суспільствах, де «культура довіри» не має широкого поширення. Автори доходять висновку, що на інституційну довіру в цих країнах істотно впливають політичні й економічні чинники і водночас майже не впливає міжособистісна довіра («горизонтальна довіра»), що надається людям за межами первинних груп, тобто довіра між рівними суб'єктами. Р. Інглхарт і К. Вельцель, розвиваючи цей підхід, обґрунтовують такий висновок: довіра до інститутів і міжособистісна довіра не тільки мають різні об'єкти і пов'язані з різними факторами, але й протилежні за спрямованістю дії. Ефективність роботи інститутів значною мірою опосередковується індивідуальними оцінками, цінностями та пріоритетами, пов'язаними з життєвим досвідом, який людина отримує поза політичною сферою⁵⁸.

Аспект справедливості.

Цей аспект є одним з найскладніших для аналізу, оскільки відчуття справедливості в кожної людини детерміноване цілою низкою суто особистісних впливів. Тим не менш, в широкому загальному сенсі можна вважати, що уявлення про відвертість, правдивість, відповідність оприлюднених повідомлень і практичних дій ЦОВВ реальному стану речей тощо – у цілому всі складові, які люди вкладають у поняття справедливості влади

⁵⁸ Mishler W., Rose R. What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative political studies*. 2001. Vol. 34. No. 1. P. 30–62. <https://doi.org/10.1177/0010414001034001002>

стосовно себе – населення досить часто формує на підставі розбіжностей між власними оцінками необхідних засобів для пристойного життя та аналогічними оцінками з боку держави. І це, насамперед, стосується матеріальної площини буття, де персональне уявлення про справедливість людина формує на підставі зокрема величини розбіжностей між доходами та життєво необхідними витратами. У цьому зв'язку в суспільстві сприймаються переважно несправедливими неконтрольовані підвищення цін і тарифів на соціально значущі товари і послуги з одного боку, а з іншого – відсутність компенсації перманентного подорожчання життя, що серед іншого зокрема проявляється у розбіжностях між визначеним Урядом прожитковим мінімумом на 1 особу на місяць (1853 грн в 2019 році), тим самим показником, розрахованим Мінсоцполітики (3455 грн, а з урахуванням ПДФО – 4293 грн) та середнім значенням цієї величини в оцінках населення (6939 грн, тобто більше розрахованого міністерством у 2 рази, більше реального у 3,7 рази)⁵⁹.

Останнім часом значна увага суспільства прикута до питання розміру заробітних плат, премій та інших виплат державних службовців. Як констатують авторки одного з експертних оглядів: «Система винагород, що ґрунтуються на результатах діяльності, вже виявила відносну неможливість досягти кращих результатів роботи на державній службі»⁶⁰. Система *pay for performance*, що застосовувалася в українській державній службі ще з радянських часів, фіксує істотні розбіжності між міністерствами та підрозділами. Основна зарплата та винагорода, отримані у відомствах, не є фіксованими і не є однаковими для міністерств (навіть для тих самих рівнів). Порівняння компонентів премій заробітної плати показує, що між департаментами та директоратами може бути значний розрив у рівні зарплат. В інтерв'ю, проведених у рамках дослідження⁶¹, деякі опитувані повідомили, що окремі установи можуть застосовувати надмірно високі нагороди (як повідомляється, до 600 разів більше ніж основна зарплата за певні місяці), через слабкий нагляд з боку (інших) регуляторів. Це узгоджується з попередніми дослідженнями доходів державних службовців у міністерствах з директоратами та без них. Управління фінансово-економічного аналізу у Верховній Раді України (2019) виявило, що премійна складова щомісячного доходу деяких груп державних службовців перевищує 100%, а інколи коливається на рівні 200–300% від їхньої номінальної зарплати. (Див. табл. 2.3).

⁵⁹ Балакірева О.М., Дмитрук Д.А. Соціально-економічні оцінки та настрої населення України між президентськими та парламентськими виборами 2019 р. *Український соціум*. 2019. № 2 (69). С. 111–126. С. 120. <https://doi.org/10.15407/socium2019.02.111>

⁶⁰ Білоус А., Тишук Т. Реформа державної служби в Україні: моделі успіху в реформуванні інституцій. С. 24. URL: https://voxukraine.org/wp-content/uploads/2019/10/ZVIT_DIREKTORATI.pdf

⁶¹ Там само.

Система винагороди державних службовців

	Розмір винагороди*	
	Департаменти	Директорати
Основна зарплата Винагорода за певні категорії роботи**	1,65–4,12 мінімальних зарплат в Україні; врегульовано на рівні гривні 3170–7910 не використовується***	2,3–4,12 мінімальних зарплат в Україні; врегульовано на рівні 4420–7915 грн 400–700% основної зарплати врегульовано на рівні 30 000– 40 000 грн
Винагорода за інтенсивність праці	Залежить від керівника підрозділу****	Не використовується
Винагорода залежно від класу	Встановлена на рівні 200–1000 грн	Встановлена на рівні 200–1000 грн
Винагорода за роки служби	% від основної зарплати, але не більше ніж 50% основної зарплати. Близько 90–3955 грн	3% від основної зарплати, але не більше ніж 50% основної зарплати Близько 130–3958 грн
Інші винагороди	Не визначено	Не визначено
Мінімально разом:	До 12 865 грн	34 750–52 873 грн

* На основі мінімальної зарплати станом на 01.07.2019 р.

** Українською мовою це – «винагорода за важливість роботи». Вона не пов'язана з певними «категоріями» або «класами» в системі державної служби. Скоріше, її було впроваджено з інструментальною метою відокремити директорати (які мають на меті розробляти політику та стратегічне планування) від решти департаментів (які мають на меті впровадження). На практиці багато відділів займаються розробкою політики, але не мають доступу до цього виду винагород (постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 р. № 905).

*** Крім вищих посадових осіб і державних службовців, які працюють над «пріоритетами стратегічної політики» в міністерствах.

**** Нагороди призначаються Міністром після консультації з головами департаментів. Обсяг фактичної винагороди багато в чому залежить від наявного інституційного фінансування та коливається.

Джерело: Білоус А., Тищук Т. Реформа державної служби в Україні: моделі успіху в реформуванні інституцій. С. 25. URL: https://voxukraine.org/wp-content/uploads/2019/10/ZVIT_DIREKTORATI.pdf

Відповідно, дослідники мали можливість зафіксувати негативні наслідки та гостру суспільну реакцію на вади чинної системи винагород державних службовців наприкінці 2019 – початку 2020 років. Початок стрімкого падіння рівня довіри до влади в цілому був пов'язаний із суспільним резонансом навколо високих зарплат і надбавок членам Уряду та окремих державних підприємств (рівень поінформованості населення щодо цього питання на кінець січня 2019 р. становив 93%). Переважна більшість опитаних (88,7%) вважала такий рівень виплат несправедливим, і, відповідно, більш ніж дві третини опитаних зазначили, що це негативно вплинуло на їхнє ставлення як до Кабінету Міністрів України, так і Президента України (рис. 2.1)⁶².

⁶² Опитування ГО «Центр «Соціальний моніторинг» та ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка», проведено 24–28 січня 2020 р. Всього опитано 2003 респонденти, вибірка репрезентує все доросле населення України. Стандартне відхилення не перевищує 2,3%.

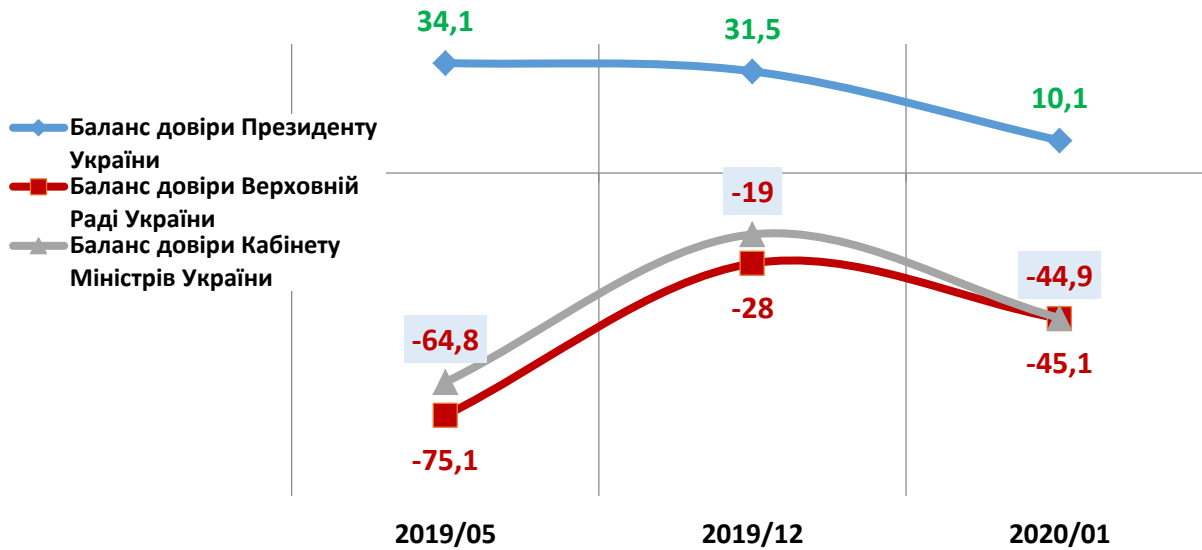


Рис. 2.1. Динаміка рівня довіри до Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, %

Джерело: За результатами моніторингових опитувань населення України, що проводяться ГО “Центр “Соціальний моніторинг” та ГО “Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка” спільно з відділом моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”.

Виплатити ці надбавки в грудні міністерства здебільшого змогли, оскільки зекономили свої бюджети на оплату праці, наприклад, не заповнюючи вакансії. Висока частка доплат створює можливості для зловживань і не дозволяє залучати найкращих на держслужбу, адже такі доплати ніколи не є гарантованими, а для фахівців з приватного сектору – і не зрозумілими.

Попри зміни на краще після 2016 р., в системі оплати праці державних службовців в Україні ще бракує цілісності та прозорості, а також стабільності й передбачуваності заробітної плати. Посадові оклади державних службовців залишаються неконкурентними, особливо на керівних посадах. Значну частку сукупної оплати праці становлять стимулювальні надбавки та премії, які за визначенням є непостійними компонентами оплати і в українських реаліях залежать, скоріше, від прихильності керівництва та наявності фінансових ресурсів у державного органу, ніж від результатів діяльності працівника. Це не тільки не дозволяє залучити найкращих з приватного сектору, де посадовий оклад становить до 100% оплати праці, але й зменшує ефективність використання бюджетних коштів на оплату праці.

Аспект результативності праці чиновників.

Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування за характером свого функціонування є публічною й постійно перебуває в центрі уваги громадськості, оцінюється нею. Саме тому безпосередні результати діяльності органів влади,

професійна поведінка персоналу публічної влади, досвід спілкування з різними верствами населення, громадськістю, представниками бізнес-структур, організацій громадянського суспільства, засобів масової інформації тощо формують імідж державної служби, державних службовців і державної влади взагалі.

З 2015 р. процес інституційних реформ посилюється з появою нового Закону України «Про державну службу». Однією з важливих складових реформи було поліпшення управління людськими ресурсами та управління, орієнтоване на результат. У 2017 р. Уряд розпочав пілотний проєкт реформи для впровадження нових міністерських підрозділів – директоратів – у формальну структуру урядових відомств. Директорати розглядались як один з основних рушіїв довгоочікуваних реформ, поліпшення аналізу політики та стратегічного планування в міністерствах.

За даними Центру Разумкова, результативність роботи державних органів у листопаді 2015 р. населення оцінювало більше негативно, ніж позитивно. Зокрема, відповіді на запитання: «Якщо Вам особисто доводилося звертатися до органів влади за певними адміністративними послугами, чи залишилися Ви задоволеними обслуговуванням і наданими послугами?» розподілилися так: повністю задоволених і переважно задоволених разом – майже 42% (повністю задоволених виявилось менше 4%); натомість переважно незадоволених і зовсім незадоволених більше – 48% (зовсім незадоволених – понад 19%; решті, більше ніж 10%, було важко висловити якесь впевнене враження)⁶³.

Відповіді на запитання: «Як Ви у цілому оцінюєте якість надання адміністративних послуг в Україні?» показують, що респонденти оцінюють якість надання адміністративних послуг в Україні на задовільному рівні. Так його оцінили 37% опитаних. При цьому оцінка якості надання адміністративних послуг істотно покращилася з часом: добру, або дуже добру оцінку поставили майже 19% респондентів (у 2015 р. менше ніж 14%, у 2014 р. – лише 5%). Кількість негативних оцінок впала до 16% (у 2015 р. було 32%, а у 2014 р. – майже 40%)⁶⁴. Серед респондентів, які безпосередньо зверталися до органів влади за адміністративними послугами, задоволеними залишилися більше ніж половина – 51%. У 2015 р. цей показник становив 42%, а ще роком раніше – 30%. Основні позитивні аспекти під час отримання адмінпослуг для респондентів були такими: посадові особи поводитися коректно і ввічливо; чітке пояснення усіх обставин справи, зокрема, які документи потрібні тощо, а також у приміщенні органу було достатньо інформації, необхідної для отримання послуги та зразки заповнення документів; були забезпечені зручні й комфортні умови

⁶³ Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг (2015 рік, а також порівняння з попередніми роками). Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/otsinki-naselennyam-ukraini-yakosti-nadannya-administrativnih-poslug-2015-rik-a-takozh-porivnyannya-z-minulimi-rokami>

⁶⁴ Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/2019_09_04_-Pres-rel_z_-Ots_nka-naselenniam-Ukrainy-iyakost_-nadannia-adm_n_stratyvnykh-posluh.pdf

очікування (стілці, місця для заповнення документів тощо). Основні нарікання, насамперед, стосуються великих черг (20%), надто довгої тривалості справи та відсутності пояснень, які саме документи були потрібні, тому деяким відвідувачам довелося приходити кілька разів. Проте основна проблема – великі черги – стала менш згадуваною у порівнянні з попередніми опитуваннями (цей показник зменшився з 42% до 20%)⁶⁵.

Отже, і в аспекті результативності праці чиновників населення оцінювало діяльність державних органів більше негативно, ніж позитивно.

Як ми вже зазначали, оцінки діяльності державних службовців доволі часто залежать від політичної й економічної ситуації в країні. Авторки експертної оцінки реформування державної служби зауважили: «Є підстави вважати, що політизація українського суспільства ґрунтується на сприйнятті неефективності державного сектору та державної служби як однієї з його ключових складових. За таких умов успіх часто важко помітити. Спадщина успішних реформ неминуче сприймається як недостатня, особливо якщо враховувати дедалі більш оптимістичні плани кожної з нових реформаторських ініціатив. У сукупності теоретичні та пов'язані з політикою висновки сприяють розвитку спеціалізованої та добре аргументованої дискусії щодо прогресу реформи державної служби. Ми хотіли підкреслити, що багато в чому реформа сприяла досягненню своєї кінцевої мети – вдосконаленню спроможності щодо формування політики в міністерствах. Не тільки директори були основними суб'єктами реформи, у багатьох випадках ми спостерігаємо сильний вплив на департаменти»⁶⁶.

На жаль, реформа державного управління реально не стала пріоритетною для чинного та попереднього урядів, принаймні вона не потрапила до середньострокового плану пріоритетних дій Уряду. Показовими є результати дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва щодо оцінки реформ, проведеного в кінці 2017 р. За оцінкою населення, серед 5 основних гальм реформ станом на кінець 2017 р. на першому місці – бюрократія та чиновники. Експерти того ж 2017 р. оцінили реформу державної служби, як провальну.

За даними останнього дослідження⁶⁷, головним рушієм реформ громадяни однозначно вважають Президента України (60%), також до основних рушіїв зараховують Уряд (37%), парламентську фракцію партії «Слуга народу» (30%), населення (27%),

⁶⁵ Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: https://dif.org.ua/article/otsinki-naselennyam-ukraini-yakosti-nadannya-administrativnikh-poslug_2019

⁶⁶ Білоус А., Тишук Т. Реформа державної служби в Україні: моделі успіху в реформуванні інституцій.

⁶⁷ Загальнонаціональне дослідження проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 грудня 2019 р. в усіх регіонах України, крім Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. (Див.: Реформи в Україні: громадська думка населення – 2019. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2019>).

громадські організації, волонтерів (24%). На думку громадян, найбільший опір реформам чинять олігархи (51%) та бюрократія, чиновники (43%). Порівняно з минулим роком в уявленнях українців щодо рушіїв реформ відбулися істотні зміни: різко зросли сподівання на Президента України (з 24% до 60%) та на більшість у Верховній Раді України (з 10% до 30%), натомість значно зменшилося визнання як рушіїв реформ країн Заходу (з 25% до 12%) та МВФ і Світового банку (з 24% до 12%). Найкращий баланс в оцінці громадянами ролі у проведенні реформ (тобто переважання в оцінках ролі рушія) виявився у Президента України (+52%), населення (+23%), громадських організацій, волонтерів (+21%), Уряду (+20%), більшості у Верховній Раді України (+18%). А найгірший баланс у визначенні «рушії-гальма» – в олігархів (–48%) та чиновників (–42%).

Пріоритетність найважливіших для українців реформ вже п'ять років поспіль залишається стабільною: найважливішою є антикорупційна реформа – так вважають майже 59% населення (торік було 58%). Проте з усіх реформ відносно успішними було визнано такі: антикорупційну реформу (10%), децентралізації (10%), реформу охорони здоров'я (9%), реформування армії (9%) та земельну реформу (8%). Жодної успішної реформи не назвали 51% (торік – 41%)⁶⁸ (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Оцінка успішності реформ, %*

* За результатами відповіді на запитання: «Які реформи нова влада почала успішно здійснювати?», респонденти могли назвати не більше ніж 5 реформ, наведено варіанти з кількістю відповідей більше ніж 5%.

Примітка: Загальнонаціональне дослідження проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 грудня 2019 р. в усіх регіонах України, крім Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Джерело: Реформи в Україні: громадська думка населення – 2019. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2019>

⁶⁸ Там само.

Лише 19% населення задоволені тим, як Уряд інформує суспільство про свою роботу та реформи (втім, у 2018 р. їх було ще менше – 11%). Водночас істотно поменшало респондентів, які не довіряли інформації, яку надає Уряд – з 47% у 2018 р. до 23% наприкінці 2019 р. Вважають, що інформації про діяльність Уряду недостатньо, 28% (30% у 2018 р.), а 29% певні, що інформації багато, але вона незрозуміла звичайній людині (25% у 2018 р.).

Висновки до розділу 2

На підставі проведеного аналізу наявних матеріалів, результатів численних досліджень провідних соціологічних і аналітичних центрів, літератури та публікацій можна визначити такі проблеми формування іміджу органів виконавчої влади.

Відсутність довіри населення до інституцій влади та державних службовців. Образ державного службовця є важливою складовою у формуванні іміджу центральних органів виконавчої влади. Формування іміджу державного службовця ускладнюється тим, що в Україні довгий час не існувало власної державно-управлінської системи, а створена після проголошення незалежності система державного управління перебуває у стані постійних змін і трансформацій. Крім того, як показав проведений аналіз, у населення України склалося переважно негативне ставлення до чиновників, а також державних інституцій. На інституційну довіру істотно впливають політичні й економічні чинники і водночас майже не впливає міжособистісна довіра. Ефективність роботи інститутів значною мірою опосередковується індивідуальними оцінками, цінностями та пріоритетами, пов'язаними з життєвим досвідом, який людина отримує поза політичною сферою. З метою формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади потрібно, щоб державна політика мала підтримку розуміння в суспільстві через планову діяльність органів державної влади з громадянами, інститутами громадянського суспільства.

Негативні прояви в системі державного управління, такі як: непрофесійність, корупція, протекціонізм, непрозорість прийняття управлінських рішень, негативно впливають на формування іміджу органів виконавчої влади.

Протягом 2014–2019 рр. жодна з відомих в Україні соціологічних агенцій не виявила соціального інституту, довіра до якого має тенденцію до збільшення.

Уявлення про відвертість, правдивість, відповідність публікованих повідомлень і практичних дій ЦОВВ реальному стану речей тощо (усі складові, які люди вкладають у поняття справедливості влади стосовно себе) населення досить часто формує на підставі розбіжностей між власними оцінками необхідних засобів для пристойного життя й аналогічними оцінками з боку держави. Насамперед, це стосується матеріальної

площини буття, де персональне уявлення про справедливість людина зазвичай формує через сприйняття розбіжностей між доходами та життєво необхідними витратами.

Діяльність державних органів влади в аспекті результативності праці чиновників населення оцінює, скоріше, негативно, ніж позитивно. Важливим елементом демократичного урядування та формування в громадськості позитивної оцінки діяльності органів влади та її персоналу є відкритість роботи Уряду та можливість громадян брати участь у процесі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Одним з основних напрямів діяльності органів державної влади демократичних країн світу є проведення консультацій з громадськістю з питань розроблення та прийняття важливих рішень.

До основних принципів формування позитивного іміджу центральних органів виконавчої влади належать: стратегічність, справедливість, стабільність, довіра.

До основних проблем формування іміджу центральних органів виконавчої влади належать: відсутність єдиної Концепції формування іміджу центральних органів виконавчої влади; фрагментарність державної інформаційної політики; відсутність довіри населення до інституцій влади та державних службовців; негативні прояви в системі державного управління (непрофесійність, корупція, протекціонізм, непрозорість прийняття управлінських рішень); відсутність комплексної програми владних структур щодо формування конструктивних зв'язків з громадськістю та врахування думки населення України під час прийняття та реалізації важливих управлінських рішень; недосконала співпраця владних структур із засобами масової комунікації; відсутність Етичного кодексу державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

РОЗРОБКА ІННОВАЦІЙНОЇ МЕТОДИКИ Й ІНСТРУМЕНТІВ ОЦІНЮВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Авторами пропонується комплексна методика оцінювання функціональної та компетентнісної спроможності державної служби та держслужбовців в Україні як двокомпонентна система, яка складається з блоків: 1) визначення рівня сформованості функціонального стану, фахових та особистісних компетентностей публічних службовців в Україні; 2) вимір ціннісних орієнтацій та етосу державних службовців. Кожний з блоків вирішує різні дослідницькі та оціночні завдання, а отримані результати дають підстави для визначення потреб щодо браку знань, умінь і навичок, а також запитів стосовно освітніх потреб державних службовців.

Розділ містить опис методики й інструментів, застосованих авторами для оцінювання функціональної та компетентнісної спроможності, а також для дослідження навчально-освітніх потреб і виявлення латентної структури професійного етосу державних службовців. Здійснено виокремлення й узагальнення критеріїв оцінки відповідно до чинних документів, визначено та обґрунтовано тематичні блоки індикаторів. Детально описано дослідницькі процедури, застосовані при організації, проведенні й аналізі результатів онлайн-опитування державних службовців, проаналізовано загальні характеристики опитаних.

3.1. Методика й інструменти оцінювання функціональної та компетентнісної спроможності державних службовці

Останніми роками в зв'язку з підготовкою та прийняттям нового Закону України «Про державну службу» значно збільшилася кількість рекомендацій експертного середовища щодо вдосконалення оцінювання ДС в Україні як у частині організації проведення оцінки результатів службової діяльності державних службовців, так і щодо методичних особливостей цього процесу⁶⁹. Навести їх усі докладно в форматі короткого огляду неможливо, тому представлено узагальнення найзначущих і принципових зауважень та пропозицій.

Більшість експертів визнають переваги застосування системи ключових показників ефективності (КПІ)⁷⁰.

⁶⁹ Беляєв А. Нюанси визначення завдань і КПІ службової діяльності держслужбовців за професійною ознакою окремих груп працівників.

⁷⁰ Цюцюра С.В., Криворучко О.В., Цюцюра М.І. Ключові показники ефективності. Принципи розробки ключових показників для бюджетної сфери.

При цьому оцінка ефективності діяльності сама по собі вважається тільки однією з багатьох складових оцінки, тому актуальними є питання розробки загальної моделі комплексної оцінки державних службовців⁷¹.

Потрібно змінювати концептуальний підхід до бачення ролі ДС: від нинішнього виконання держорганом певної функції (наприклад, формування та реалізація державної політики у певній сфері) до місії задоволення суспільних потреб, захисту прав-інтересів громадян, надання відповідних послуг. Це потребуватиме змін законодавства (що може бути зроблене протягом чергової каденції Верховної Ради України), але дозволить правильно вибудувати ієрархію цілей-завдань ДС, наслідком яких є показники КРІ (тоді ними першочергово будуть: Customer satisfaction – ступінь задоволення клієнтів; Customer perception – сприйняття клієнтами) та цілі МВО (за прикладом моделі CAF – Common Assessment Framework, за якою оцінюється ДС в країнах ЄС).

Так само важлива зміна світогляду і, відповідно, поведінки держслужбовців на європейський кшталт (коли корпоративна культура, етика, професійні стандарти підпорядковані інтересам держави в другу чергу після інтересів громадян, яких найманий менеджмент обслуговує за їхні гроші, а не керує ними)⁷².

Система управління за цілями (МВО) має починатися з перших осіб ЦОВВ, які повинні чітко розуміти КРІ свого органу, насамперед, щодо сприйняття його суспільством та якості послуг; головні цілі керівників мають бути суспільно значущими та переважати над внутрішньовідомчими, визначатися в досяжних КРІ.

Система КРІ:

- має бути публічно доступною, дозволяти оцінювати динаміку в часі;
- вимірювання та експертиза повинні бути незалежними;
- встановлення цілей підлеглих має відбуватись у форматі діалогу з керівником за участі HR-менеджера;
- доцільно розглядати щоквартальні МВО і нормативно визначати зв'язок між результатами оцінювання, відсотковими розмірами преміювання або ступенем дисциплінарних стягнень, уникаючи суб'єктивізму. Технічно цьому може слугувати єдиний документ для встановлення цілей та оцінювання (відображає цілі та їх вагомість – ієрархічну значущість, показники, періоди, цільові та фактично досягнуті значення, відсоток виконання)⁷³.

⁷¹ Зелінський С. КРІ – на службу державній службі.

⁷² Хохлов В. Оцінювання держслужбовців: як врахувати інтереси суспільства. *Українська правда*. 11.04.2018. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/04/11/7177331/>

⁷³ Там само.

Виокремлення та узагальнення критеріїв оцінки, що визначені наявними регулюючими документами.

Аналіз наявних документів показує, що вони регулюють *вимоги, форми та методи* оцінювання стосовно: 1) ринку управлінських послуг в Україні; 2) функціональної та компетентнісної спроможності органу влади; 3) державних службовців. Ключовим предметом такого оцінювання є адміністративні послуги, надання яких регулюється Законом України «Про адміністративні послуги».

До зауважень щодо діючого в Україні регуляторного механізму та можливих пропозицій з його удосконалення можна віднести такі: діюче на сьогодні законодавство з питань надання адміністративних послуг є громіздким, перенавантаженим дублюючими положеннями, не завжди зрозумілим для пересічного громадянина; значна кількість актів законодавства, норми яких продовжують застосовувати, були прийняті в 1990-х роках та на початку 2000-х, тому концептуальне бачення, закладене в таких актах законодавства, не відповідає сучасним запитам і розвитку технологій, низка застарілих і сучасних положень є взаємно суперечливими.

Для усунення зазначених недоліків розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1013-р. схвалено Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, яка визначає керівні принципи організації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади⁷⁴. Прийняття такого рішення зумовлено необхідністю посилення інституційної спроможності міністерств щодо стратегічного планування та формування державної політики на основі її ґрунтовного аналізу, забезпечення максимальної ефективності та результативності діяльності центральних органів виконавчої влади з підготовки та реалізації ключових національних реформ, наближення організації системи таких органів до європейських стандартів і кращих європейських практик. Зазначене рішення прийнято в рамках реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474.

Розділом II цієї Концепції передбачено, що потребують розв'язання проблеми в роботі міністерств, коли можливий конфлікт між функціями формування державної політики та окремими функціями з її реалізації, зокрема щодо управління об'єктами державної власності, інспекційно-наглядової діяльності та надання адміністративних послуг. Такий стан справ може зумовлювати вироблення упередженої та неякісної політики, яка має тенденцію до збереження статус-кво, збільшення бюджетних видатків на наявні державні програми та опір змінам. Зокрема, в державній політиці щодо надання адміністративних послуг можуть домінувати інтереси надавача послуг, а не громадянина України, як клієнта. У державній політиці, спрямованій на регулювання

⁷⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 27.12.2017 р. № 1013-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80/print>

ринків, також можуть домінувати інтереси державних підприємств, а не підходи, спрямовані на встановлення чесних правил конкуренції. Тому, відповідно до розділу III Концепції, складовою мети її реалізації визначено розмежування функцій з формування та реалізації державної політики. Згідно з одним із керівних принципів, завдяки яким пропонується досягти мети Концепції, робота міністерств переважно зосереджуватиметься на стратегічному плануванні, забезпеченні формування державної політики, здійсненні моніторингу (контролю) та оцінки результатів її реалізації. Міністерства поступово позбавлятимуться функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій і функцій з управління об'єктами державної власності (крім управління об'єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування міністерств, а також управління об'єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України). Питання передачі від міністерств функцій з управління об'єктами державної власності доцільно вирішувати в рамках стратегічного підходу Кабінету Міністрів України в цілому до засад управління об'єктами державної власності. Функції з реалізації державної політики будуть зосереджені в інших центральних органах виконавчої влади. Окремі функції з реалізації державної політики у виключних випадках можуть виконуватися міністерствами за умови, якщо їх обсяг і зміст не зумовлює доцільність утворення нового центрального органу виконавчої влади або ж передачі їх іншим суб'єктам, зокрема місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування, в рамках децентралізації окремих повноважень.

З огляду на це, цільова модель функціонування міністерств має на меті поступову передачу функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об'єктами державної власності (крім управління об'єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування міністерств, а також управління об'єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України). Питання передачі функцій міністерств з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій і функцій з управління об'єктами державної власності вирішуватиметься системно та з використанням уніфікованих підходів, зокрема з урахуванням політики Уряду щодо управління об'єктами державної власності.

Наразі в Україні швидкими темпами запроваджуються електронні бази даних, зокрема різні реєстри. Водночас є випадки, коли швидкість введення в експлуатацію бази даних без належного механізму її функціонування негативно впливає на загальну динаміку реформи надання адміністративних послуг. Як приклад, можна привести запровадження біометричних документів в Україні, зокрема, ID-паспорта громадянина України у формі картки. Зазначене, безумовно, є прогресом, проте через відсутність у державних органах зчитувальних пристроїв і доступу до відповідної бази даних

громадянину доводиться мати при собі декілька роздруківок на папері формату А4 (довідки, інформація щодо місця проживання, реєстрації).

Отже, діючий в Україні механізм надання адміністративних послуг і підходи до його унормування потребують централізації нормативно-правового регулювання та відповідного стратегічного планування. Також може бути здійснено спрощення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання; забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора, тощо.

Як зазначено в Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, надання адміністративних послуг в електронній формі здійснюється відповідно до законодавства через Портал, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Доцільно перебачити та провести оновлення матеріально-технічної бази таких державних органів, необхідної для ефективного та безперебійного функціонування відповідних інформаційних систем. Сьогодні вже врегульована значна частина діяльності з поліпшення процесу надання адміністративних послуг, зокрема введено стандарт якості обслуговування відвідувачів ЦНАП.

Обґрунтування та визначення тематичних блоків індикаторів функціональної та компетентнісної спроможності державних службовців.

Результатом інформатизації та збільшення суспільної цінності інформації стала поява нового типу відносин між членами суспільства у локальному чи глобальному контексті, які опосередковуються спільним інформаційним полем (Д. Белл⁷⁵, Е. Беламі⁷⁶, В.Л. Іноземцев⁷⁷). Віртуалізація соціальних процесів під впливом науково-технічного прогресу призвела до появи нового типу стосунків, який базується на можливості доступу до всесвітньої телекомунікаційної мережі.

Соціальна віртуалізація в інформаційному суспільстві – явище, яке можна визначити як одну з норм життєдіяльності особистості в ньому. *Частина проявів соціальної активності частково чи повністю перейшли у віртуальний вимір, а деякі з процесів соціальної життєдіяльності вимагають «певного представлення» своєї персони у віртуальній мережі.* Взаємодія між різними суб'єктами суспільних і державних відносин опосередковується цифровою мережею та сервісами, які вона надає. Для забезпечення доступу до інформації та водночас з метою її ефективного збору,

⁷⁵ Белл Д. Социальные рамки информационного общества. *Новая технократическая волна на Западе*. Москва: Прогресс, 1986. С. 330–342.

⁷⁶ Беллами Е. Будущий век. Санкт-Петербург: Издательство А.С. Суворина, 1891. 334 с.

⁷⁷ Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы: учеб. пособие для студентов вузов. Москва: Логос, 2000. 304 с.

держава утворює цілу систему електронного урядування, яке допомагає налагоджувати комунікацію між людиною (групою) та державними інституціями.

Функціонування держави в умовах інформаційного суспільства вимагає реалізації завдань, які пов'язані з постійною підтримкою процесів інформаційного обміну (Ю.В. Ковбасюк)⁷⁸:

1. Постійний доступ до державної інформації як суб'єктів державної влади, так і пересічних громадян. Створення єдиного інформаційного поля, з однаковим інформаційним контентом та його суспільною інтерпретацією (переважно на рівні законодавчих актів).

2. Забезпечення участі громадян у державних процесах. За рахунок цього відбувається підтримка відчуття «причетності» та «відповідальності» за те, що відбувається в суспільстві. Наприклад, голосування у соціальних мережах і підтримка петицій, як спосіб залучення громадян до обговорення певних питань.

3. Підтримка конкурентного виробництва, залучення громадян до моніторингу державних закупівель, контролю за видатками, за рішеннями, які приймає Уряд, Президент України та органи місцевого самоврядування тощо.

4. Моніторинг державною діяльності суб'єктів соціальних відносин, їх реєстрація та аналітика, на основі якої відбувається прогнозування поведінки людини й активності малих соціальних груп.

Держава є зацікавленим суб'єктом часткової віртуалізації особистості у цифровому мережевому просторі. Це спричинено тим, що більшість державних процесів уже давно відбуваються як у фізичній, так і віртуальній площині, тому відсутність особистості у ній може призвести до втрати державою контролю над пересічними громадянами. Віртуалізація процесів державного управління зменшила психологічну дистанцію між пересічними громадянами та суб'єктами державної діяльності й їх представниками. Віртуальні відповідники політиків, державних і громадських діячів, публічних персон набагато ближчі для пересічної людини, ніж фізичні відповідники. У мережевому середовищі можна налагоджувати з ними комунікацію (наприклад, багато політиків мають електронну громадську приймальню), сформулювати певне коло питань для обговорення. Держава має постійний зворотний зв'язок з громадськістю (оцінка ставлення громадян до діяльності держави). У затвердженому 03.10.2018 р. Національним агентством України з питань державної служби переліку вимог до державних службовців однією з восьми базових інваріантів професійної діяльності є робота з інформацією, яка передбачає здатність працювати з базами даних законодавства й аналітичною інформацією, запроваджувати та використовувати електронне

⁷⁸ Ковбасюк Ю.В. Електронне врядування: європейський досвід та українські перспективи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 16. С. 81–83.

урядування⁷⁹. Державний службовець як посередник між державою та пересічним громадянином (громадянами) зобов'язаний здійснювати свою професійну діяльність як у фізичному просторі функціонування держави та її соціальних інститутів, так і у віртуальному. До них висувається вимога уміти налагоджувати комунікацію в локальному та транскультурному масштабі, аналізувати та обробляти великі масиви інформації, шукати інформацію та верифікувати її. На Всесвітньому економічному форумі у Давосі 2016 р. багато уваги було приділено питанням сучасної освіти та її актуальності не лише на момент підготовки, але й у майбутньому. До ключових умінь, якими мають володіти майбутні працівники більшості професій належать: критичність мислення, креативність, складання суджень і ухвалення рішень, когнітивна гнучкість⁸⁰. Цифрова революція стала точкою неповернення на ринку праці. Більшість технологічних процесів виробництва переведені у віртуальну площину, тому звичний для індустріального суспільства світ професій скоро перестане функціонувати, натомість з'являться нові види зайнятості, які будуть пов'язані з переробкою інформаційних потоків та обслуговуванням шляхів їх циркуляції.

Розвиток інформаційної культури, у більшості країн Європейського Союзу належить до м'яких навичок (soft skills), що допомагають суб'єкту соціальних відносин ефективно адаптуватися до соціально-професійного середовища⁸¹. Культура інформаційного суспільства, перехід до якої відбувся у більшості країн за ініціативи держави, вимагала певного рівня культури її носіїв, здатності здійснювати професійну та інші види соціальних активностей у віртуальному цифровому середовищі або використовувати інформаційно-комунікаційні технології (далі – ІКТ) та актуальні знання для вирішення поточних завдань. Еволюція способу взаємодії особистості з інформаційним простором відбувається як результат зміни ролі та значення знань у житті людини. Хоча вона завжди була визначальною у процесі налагодження будь-якої індивідуальної чи колективної діяльності, сьогодні цей процес оповитий не статичним монопотокм інформації, які раніше мали досить тривалі цикли оновлення, а передбачає взаємоперетин безлічі інформаційних систем, які перебувають у різноманітних підрядно-супідрядних зв'язках. Якщо на початку ХХ ст. вважалося, що знання (інформація) керують світом, то у ХХІ ст. – що знання породжують світи. Здатність до оволодіння інформацією, знаннями і, що не менш важливо, оперування ними (критичний аналіз, реструктуризація, інтеграція та імплементація) стають базовими соціальними властивостями сучасної людини, яка здійснює життєдіяльність у глобалізованому цифровому інформаційному суспільстві.

⁷⁹ Сьогодні на засіданні Уряду затверджено нові вимоги до державних службовців категорії «А» – Олександр Сасенко. URL: <https://career.gov.ua/site/view-news?id=38>

⁸⁰ Януш О. Десять навичок, що врятують кар'єру в 2020-му. URL: <https://studway.com.ua/10-navichok/>

⁸¹ Жалдак М.І. Про деякі методичні аспекти навчання інформатики в школі та педагогічному університеті. *Наукові записки Тернопільського національного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: педагогіка*. 2005. № 6. С. 17–24.

Соціокультурні зміни, до яких призвели винаходи у галузі інформаційних технологій, пов'язані зі зміною цінності інформації в житті суспільства та особистості. Усі види соціокультурної активності пов'язані з постійною необхідністю засвоєння інформації у вигляді знань і суспільного досвіду. З початку зародження людської цивілізації знання відігравали значну роль, проте на їх засвоєння відводився певний період соціально-вікового розвитку. Це було пов'язано з тим, що система суспільних знань мала відносно цілісну структуру та зазнавала незначної зміни у контексті життєдіяльності окремої людини. У сучасному інформаційному суспільстві більшість властивостей інформації є релятивними, а отже, їх істинність, новизна, об'єктивність і стійкість можуть змінюватися. Постійна зміна інформаційного контексту та змісту призвела до необхідності здобувати нові знання і досвід, верифікувати їх, доповнювати, змінювати структуру тощо.

Здатність оперувати великою кількістю інформаційного контенту, яку ми визначили як суспільну необхідність, стає основою особистісної та професійної успішності у сучасному інформаційному суспільстві. Віртуалізація соціальних відносин призвела до необхідності бути компетентним у сфері використання інформаційних технологій. Сучасні дослідники звертають увагу на такі аспекти здатності особистості до діяльності в інформаційному суспільстві: інформаційну культуру (М.А. Антонченко, Ю.С. Рамський), медіаграмотність (А.В. Федоров), комп'ютерну грамотність (Н.Х. Насирова, А.Л. Семенов), інформаційно-комунікативну (Н.В. Баловсяк), інформаційно-технологічну (О.М. Спирін), ІКТ-компетентність (Т.В. Тихонова). З метою більш точного оперування поняттям «інформаційна компетентність» варто розглянути зміст поняття «інформація». З огляду на полідисциплінарність визначення, більшість дослідників сходяться на тому, що «інформація» – це «дані», які мають певний зміст або смисл (С.В. Тришина, А.Я. Фрідланд)^{82, 83, 84}. Отже, інформаційна компетентність може розглядатись як *здатність людини оперувати смислами, які вона отримує в інформаційному середовищі*. Інформація – це дані («сухий фактаж», «об'єктивні властивості/ознаки»), які перетворилися в знання колективного й індивідуального значення й «обросли» певними символічними інтерпретаціями культури. У межах кожної культури можна подивитися на світ, який має певну фізично сталу структуру (описану мовою даних), під певним кутом зору. На думку В.О. Муравицького, інформаційна культура особистості стає новою антропологічною рисою, яка формує певну здатність «опиратися» стрімкому натиску глобалізації: «необхідна різноманітність світу потрібна для збереження життєздатності людського співтовариства в планетарних масштабах. Така

⁸² Там само.

⁸³ Математический энциклопедический словарь / под. ред. Ю.В. Прохорова. Москва: Советская энциклопедия, 1988. С. 816.

⁸⁴ Тришина С.В. Информационная компетентность как педагогическая категория. *Эйдос*. 2005. URL: <http://www.eidos.ru/iournal/2005/0910-ll.htm>

різноманітність отримується в коректуванні та протидії соціально-культурній глобалізації. Основою цієї протидії є інформаційна культура особистості, що містить у своєму складі інформаційний імунітет. Формування інформаційної культури на рівні конкретної особистості є передумовою стійкості культури в процесах глобальної культурної уніфікації»⁸⁵. *Інформаційна культура та її еволюційне значення може бути оцінене з точки зору здатності особистості протидіяти глобалізаційному впливу інформатизації, сприяти виробленню внутрішніх механізмів самообмеження споживання інформації та здійснювати оцінку її якості й змісту відповідно до поточних потреб людини.*

У сучасному суспільстві виникає необхідність розвитку певного рівня інформаційної культури особистості, яка проявляється у різних сферах соціальної життєдіяльності та формує основу особистісної успішності суб'єкта соціальних відносин у соціальному середовищі (Е.П. Семанюк)⁸⁶. До одного із завдань соціалізації особистості належить формування здатності оперувати інформацією, орієнтуватися в ній і створювати на основі результатів власної індивідуальної активності знання, які мають певний смисл та суспільну цінність. До інформаційної культури належить, на нашу думку, ряд соціально-професійних інваріантів, які використовуються людиною у процесі розв'язання професійних і побутових завдань. Сьогодні, за результатами дослідження психографічних описів більшості професій соціономічного та технономічного циклу, ми можемо дійти висновку, що інформаційні компетентності стають інваріантною складовою професії, а отже, без їх якісного володіння суб'єкт соціальних відносин не зможе ефективно виконувати трудові обов'язки та здійснювати інші види соціальної активності⁸⁷.

Ми пропонуємо структуру інформаційної культури особистості, яка складається з таких інваріантів соціально-професійної діяльності (рис. 3.1.1)⁸⁸. Вони забезпечують основні етапи взаємодії особистості з інформаційною мережею у процесі професійної та інших видів соціальної активності:

- уміння використовувати ІКТ (інформаційно-комунікаційні технології);
- уміння працювати з інформацією;
- критичність мислення та неупередженість;
- уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію;
- уміння вчитися й освоювати нові знання та досвід.

⁸⁵ Муравицький В.О. Інформаційна культура особистості як нова антропологічна риса в сучасному глобалізованому світі. *Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка*. 2009. № 47. С. 45.

⁸⁶ Семенюк Э.П. Информатизация общества, культура, личность. *Научно-техническая информация. Серия 1*. 1993. № 1. С. 1–3.

⁸⁷ Романова Е.С. 99 популярных профессий. Психологический анализ и профессиограммы. 2-е изд. Санкт-Петербург: Питер, 2008. 464 с.

⁸⁸ Кириченко В.В. Інформаційна культура у структурі професійної компетентності державних службовців. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Психологічні науки»*. 2019. Вип. 2. С. 113–118.

У межах нашого дослідження соціально-професійні інваріанти, які входять до складу інформаційної культури особистості, формують два принципові відмінні рівні інформаційної культури особистості:

- *технологічний рівень* інформаційної культури, який позначає здатність суб'єкта соціальних відносин взаємодіяти з цифровими інформаційними технологіями, користуватися ІКТ та його функціоналом;
- *соціально-психологічний рівень* інформаційної культури, якій пов'язаний зі здатністю суб'єкта соціальних відносин здійснювати аналіз і переробку інформації, використовувати її для соціальної активності.



Рис. 3.1.1. Дослідницька модель рівнів інформаційної культури особистості

У XX ст. відбулася кардинальна зміна у системі відносин особистості та держави (як осіб, які виконують державні функції). Держава існує для людей, а не навпаки, що впливає на рольові очікування громадян стосовно тих осіб, які займаються державною службою. У державному класифікаторі професій вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі) належать до найвищого кваліфікаційного рівня; вони повинні не лише бездоганно орієнтуватись у специфічному виді соціально-економічної діяльності, але й уміти налагоджувати роботу інших з метою реалізації кінцевої соціально-орієнтованої мети. Робота державного службовця *пов'язана з розробкою, постановкою, реалізацією та контролем управлінських рішень*, ефективність яких залежить від професійної компетентності працівника та його соціально-досвідних властивостей і рольової компетентності.

Професійна діяльність у системі державної служби за своєю суттю полягає у налагодженні взаємовідносин між пересічними членами суспільства через посередництво державних інституцій, які цю взаємодію обумовлюють. Держава є посередником між окремими соціальними суб'єктами та соціальними групами, а не

інституцією, яка перебуває над ними, як все ще стереотипно вважає більшість громадян^{89,90}. Державний службовець – суб'єкт, що здійснює посередництво між особистістю або соціальною групою та державою, у першу чергу виконує сервісну функцію, яка може полягати, відповідно до посадових обов'язків, у наданні якісних і доступних адміністративних послуг, управлінні фінансами та ресурсами, керівництво діяльністю адміністративного персоналу, взаємоузгодження інтересів держави та особи або групи осіб. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про державну службу» (2016), Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Професіографічний опис професійної діяльності державного службовця починається з означення основних посадових обов'язків⁹¹. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про державну службу» (2016) державний службовець повинен: 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; 4) з повагою ставитися до державних символів України; 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; 7) сумлінно та професійно виконувати свої посадові обов'язки; 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не

⁸⁹ Гавриловська К.П. Суб'єктивна легітимація правових норм як психологічний механізм нормативно-правової регуляції поведінки особистості. *Проблеми сучасної психології*. 2010. Вип. 8. С. 173–182.

⁹⁰ Хазратова Н.В. Психологія відносин особистості і держави: монографія. Луцьк: РВВ “Вежа”, 2004. 276 с.

⁹¹ Кириченко В.В., Мазяр О.В. Психологія праці: модульний курс: навч. посіб. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2015. 190 с.

підлягає розголошенню; 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом⁹².

Виконання управлінської функції передбачає у її виконавця наявність певних владних повноважень. Діяльність у ієрархічній, підпорядкованій певній субординації системі містить загрози нецільового або особистісно-утилітарного використання управлінських повноважень, що може призвести до порушення взаємодії між суб'єктами державного управління та пересічними громадянами. Робота у системі державної служби вимагає від її суб'єкта морально-психологічних якостей, які здійснюють регуляцію професійної активності.

Відповідно до державного класифікатора професій (ДК003:2010), законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі) належать до першого (вищого) кваліфікаційного рівня, що вимагає від них певної освітньої підготовки (магістр, доктор філософії)⁹³. Другий і третій рівень вищої освіти пов'язані з виконанням суб'єктом проєктної діяльності, проведенням досліджень, винахідницькою (інноваційною діяльністю). Для здійснення цих видів навчально-виробничої активності необхідний певний, достатньо-високий рівень інтелектуального та евристичного потенціалу, а також уміння оперувати великими масивами інформації у мультикультурній площині (що вимагає знання інтернаціональних мов спілкування). Діяльність у **системі професій соціономічного профілю** є складною з огляду на постійну релятивність умов діяльності: економічних, культурних, соціально-рольових. Соціальні очікування від діяльності державного службовця постійно змінюються відповідно до внутрішньої державної та геополітичної кон'юнктури розвитку України. На відміну від колективного, абстрактного суб'єкта соціальних відносин – держави, державний службовець – це персона, яка відповідає за її діяльність перед пересічними громадянами. Будь-хто з реалізаторів державних функцій є суб'єктом, який у межах масової свідомості несе безпосередню відповідальність за діяльність держави у цілому. Державний службовець повинен постійно здійснювати ефективну комунікацію з потенційними та фактичними споживачами державних послуг. Робота у системі **«людина – людина»** передбачає постійну комунікацію й інформаційну взаємодію між різними соціальними групами та державними інституціями. Споживачі державних послуг мають безперешкодно та з найменшими організаційними й соціально-психологічними перешкодами вступити у взаємодію із суб'єктом державних відносин у межах запиту.

Відповідно до мети, яку переслідує професійна діяльність держслужбовця та її специфіки, цей фах належить до **пошукового типу**, який передбачає інноваційну та дослідницьку діяльність. Пошукові професії пов'язані з пошуком оптимального способу

⁹² Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII.

⁹³ Наказ Держспоживстандарту України «Національний класифікатор України» від 28.07.2010 р. № 327. Класифікатор професій ДК 003:2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#Text>; http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/nac_kls/op_dk003_2016.htm

вирішення завдань, винаходом нових способів, впровадження засобів і прийомів, які до цього не використовувалися. У межах цього виду професій ефективно працюють творчо обдаровані працівники, ті, які здатні до пошукової активності та можуть організувати й провести дослідження.

У професіографічному описі трудової діяльності держслужбовця також висувається вимога до безумовного дотримання українського законодавства та контроль за його дотриманням серед інших осіб. Дослідження серед студентів юридичних спеціальностей показали, що вони використовують свої знання не для того, щоб виконувати закон, а для того, щоб його оминати⁹⁴. Таких висновків можна дійти щодо роботи фахівців у системі державного управління, які переважно розцінюють владу як спосіб підтримки власного добробуту, а не як інструмент, насамперед, досягнення добробуту інших.

Залежно від необхідних знарядь і процесуальної специфіки виконання виробничих завдань, професія державного службовця належить до відділу, який передбачає використання **функціональних засобів діяльності**: прийняття управлінських рішень і делегування повноважень, аналіз середовища, налагодження комунікації, пошук інформації та ресурсів. Розвиток функціональних засобів професійної діяльності відбувається у процесі накопичення досвіду. Соціально-досвідні характеристики професії державного службовця є важливим для оцінки професійної придатності та професійної ефективності її виконавця. У процесі виконання трудової діяльності працівник накопичує успішні способи розв'язання виробничих завдань і краще орієнтується під час планування їх вирішення; також накопичений досвід сприяє розвитку аперцепції майбутнього: проблем, які можуть виникнути у майбутньому та реальні результати. Державний службовець, який має достатній досвід виконання діяльності може ефективного здійснювати стратегічне планування своєї діяльності. На жаль, під час оцінки професійної придатності суб'єкта, який виконує функції державного службовця, соціально-досвідні властивості аналізуються лише у часовому діапазоні (тривалість роботи на посаді), хоча варто аналізувати його процесуальну цінність (ефективність досвіду для вирішення нових завдань).

Залежно від умов праці, специфіки виробничого середовища, професія державного службовця належить до групи робіт в **умовах підвищеної моральної відповідальності** за благополуччя, життя та здоров'я інших людей. Моральні переконання та стійкі ціннісні диспозиції є основними регуляторами професійної діяльності з огляду на те, що у більшості випадків суб'єкти виконання цього виду професійної активності наділені значними владними повноваженнями (держслужбовці категорії «А» та «Б»)⁹⁵. Державні службовці мають поважати права та свободи інших людей, а також розуміти межі своєї

⁹⁴ Фальковська Л.М. Справедливість як предмет соціально-психологічного дослідження. *Проблеми політичної психології та її роль у становленні громадянина Української держави*. 2011. Вип. 11. С. 290–299.

⁹⁵ Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань».

компетентності та відповідальності. Суб'єктні ціннісні диспозиції, які мають соціально схвалюваний і професійно-важливий характер повинні бути притаманні суб'єкту праці вже на етапі підготовки до професійної діяльності та, відповідно, діагностуватися на етапі відбору. У системі соціальних відносин державний службовець є персоніфікованим втіленням «держави» та системи соціальних цінностей, тому він повинен поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини, дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки, запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби та протидіяти корупції.

До професіографічного опису діяльності «державного службовця» належать основні види робіт, які має виконувати її виконавець у межах посади: як представників влади, посадової особи чи допоміжно-технічного або обслуговуючого персоналу. Робота є статичною одиницею, що здійснює диференціацію професій відповідно до кваліфікації (рівня складності), необхідної для її виконання. Спеціалізація пов'язана як з необхідною галуззю знань, використовуваними інструментами чи устаткуванням, так і з продукцією, яка виробляється, або надаваними послугами і відповідає певною мірою деталізованому колу професійних завдань та обов'язків.

У межах посадових інструкцій обов'язки державних службовців мають більш деталізований характер, можуть містити доповнення або виключення, що впливає на процес професійного відбору працівників у межах цієї професійної галузі та вимагає наявності певного набору особистісних і професійних компетенцій.

З метою забезпечення якісної підготовки державних службовців здійснюється детальний аналіз посадових функцій та обов'язків. Однією з принципових особливостей організації навчальної діяльності є підготовка до виконання типового набору робіт у межах трудового посту. Типовий набір робіт входить до основи посадових інструкцій та посадових обов'язків. Незважаючи на диференціацію специфікацій видів робіт, які може виконувати працівник з огляду на займану ним посаду та особливості діяльності підприємства чи установи, він має володіти типовим набором умінь і навичок, які дозволяють йому виконувати трудову діяльність у будь-яких умовах.

Інваріативна складова підготовки суб'єкта праці містить формування відповідних професійних, соціально-досвідних та індивідуально-психологічних особистісних властивостей, які є професійно-важливими у більшості виробничих ситуацій та використовуються працівниками у процесі розв'язання типових виробничих завдань⁹⁶. У межах компетентнісного підходу підготовки спеціалістів інваріанти професійної діяльності складають основу предметного поля діяльності працівника. Залежно від якісного складу компетенцій, якими володіє працівник, відбувається окреслення його професійних повноважень, межі професійного втручання та відбувається передбачення

⁹⁶ Тализіна Н.Ф. Управление процессом засвоения знаний. Москва: МДУ, 1975. 343 с.

отриманих результатів: наданих послуг, виготовленої продукції. Соціально-психологічний аналіз професії як суспільно-необхідного виду активності дає можливість виокремити базові інваріанти професійної діяльності й імплементувати їх у складі освітньої програми підготовки державних службовців. Кожна професія має свою процесуально-організаційну характеристику, яка впливає на баланс і перерозподіл інваріативної та варіативної складової професійної компетенції. Інваріативна складова професійної діяльності є основою професії, її також можна вважати кваліфікаційним мінімумом, яким має володіти працівник у певній галузі. Реорганізації у системі соціальних зв'язків та інші геополітичні та науково-технічні зміни спричинили посилення варіативної складової підготовки спеціалістів.

Зміни, які відбуваються у суспільно-політичному житті нашої держави, неодмінно впливають на діяльнісну специфіку діяльності державного службовця. Кількість «типових» виробничих завдань постійно зменшується, що ускладнює процес підготовки фахівців і подальшої оцінки ефективності їх професійної діяльності. Варіативна складова професійної діяльності державного службовця має враховувати особливості майбутньої галузі професійної діяльності (державний орган, департамент, відділ тощо) та формувати систему індивідуально-психологічних властивостей, які допоможуть йому удосконалюватись упродовж подальшого професійного становлення.

Інваріативна складова професійної підготовки державного службовця розробляється на основі тих завдань і функцій, які він має виконувати у межах трудового посту. Як суб'єкт державних відносин державний службовець реалізує завдання та функції держави, які регламентуються українським законодавством. Закону України «Про державну службу» (2016) означає професійну зайнятість у цій сфері як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність з практичного виконання завдань і функцій держави щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому та регіональному рівнях і підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема, розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном і контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Поява компетентнісного підходу в науковій практиці була ініційована рядом змін у системі суспільних відносин, які позначилися на системі освіти більшості технологічно розвинених країн. У галузі професійної освіти та інших соціальних інституціях, які відповідають за соціалізацію особистості, почали поступово відходити від «теоретизації»

навчання та орієнтуватися на практику (формування досить конкретних практичних умінь і навичок). У роботі «Компетентність у сучасному суспільстві: виявлення, розвиток і реалізація»⁹⁷ Дж. Равен доходить висновку, що у сучасному суспільстві важливими для особистості залишаються досить конкретні практичні знання та навички, які можуть бути використаними для реалізації досить обмеженого кола практичних завдань, з якими стикається особистість у повсякденному житті. З більшості отриманих знань у закладах середньої та вищої освіти не проходять практичної верифікації та є поза практичним контекстом. У деякому сенсі афористично, але для більшості випускників шкіл, які засвоїли теорему Піфагора, ці знання залишаються «мертвими», оскільки не мають практичного застосування. Метою соціалізації, на думку Дж. Равена, є передача не скільки знань, які є більшою мірою даними, що пояснюють оточуючий світ, а передача досвіду. Знання вміщують в себе як конкретні інформаційно-фактичні компоненти, так і суб'єктивні нашарування, що залишилися у процесі їх використання у суспільній та індивідуальній практиці. Долучаючись до інформаційної мережі, пересічний суб'єкт соціальних відносин мусить витримувати баланс між досвідом і «сухими даними», які перетворюються у процесі їх засвоєння та практичного застосування в особистісні знання.

Успішне виконання професійної діяльності державним службовцем передбачає наявність у нього професійних та особистісних компетенцій, які дозволять самостійно реалізувати зазначені державні функції⁹⁸.

Професійні (фахові) компетенції – це особистісно-професійні властивості суб'єкта праці, які дозволяють успішно виконувати посадові обов'язки та передбачають оволодіння певними службовими вміннями та навичками.

Особистісні компетенції – це стійкі індивідуально-психологічні властивості колективного суб'єкта праці, які визначають його ставлення до виконання діяльності, здійснюють регуляцію професійної активності (морально-ціннісну та вольову) й обумовлюють процесуальну специфіку професійної активності.

Формування професійних компетенцій державного службовця закладено у програму фахової підготовки спеціаліста у переважно інваріативній частині та частково у варіативній. Особистісні компетенції, які повністю представлені у соціально-психологічній структурі особистості, є бажаними, декларуються на рівні законодавства та посадових інструкцій, проте не включені до програми професійного відбору претендентів на посаду державного службовця: наприклад, такі як неупередженість, подолання конфлікту інтересів, безумовне дотримання законодавства та контроль за його виконанням іншими. Соціально-психологічні властивості суб'єкта праці є основою

⁹⁷ Равен Дж. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация. Москва: Когито-Центр, 2002. 396 с.

⁹⁸ Афонін Е.А., Балакірева О.М. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії.

професійної готовності спеціаліста в умовах високої соціальної відповідальності за результати роботи, благополуччя інших людей. Вони складають основу ціннісно-рольової готовності особистості до виконання посадових обов'язків державного службовця та не можуть ототожнюватись із знаннями, уміннями та навичками, які здобуваються у процесі професійної підготовки та навчання.

Прогресивні зміни у ХХІ ст. стали настільки швидкими, що врахувати їх у процесі підготовки просто неможливо: за час освоєння технології чи певного виробничого процесу він стає неактуальним, тому працівнику доводиться навчатись у процесі вже не навчальної, а трудової діяльності. Специфіка професії державного службовця полягає у постійній необхідності навчатись і вдосконалюватись. Ця інваріативна складова професійної підготовки дозволить освоїти додаткові необхідні на конкретній посаді компетенції та підтримувати їх актуальність. Однією з базових інваріативних (мета) компетенцій має бути **здатність до розвитку здібностей (уміння вчитися та освоювати нові знання та досвід)**, що передбачає навички самоорганізації, уміння освоювати новий досвід (і протистояти резистенції), уміння навчатися тощо⁹⁹.

Також ми виокремлюємо такі інваріанти професійних компетенцій державних службовців.

Управління змінами та проєктна діяльність – вміння планувати діяльність, управляти та оцінювати ефективність змін. Державний службовець здійснює професійну діяльність в умовах постійного соціокультурного та державного перетворення. Державний службовець повинен самостійно ініціювати зміни, бути готовим вийти за межі комфорту й організовувати перетворювальну діяльність у межах структурних підрозділів, які він очолює або у межах яких здійснює професійну діяльність. У системі державних відносин державний службовець стоїть на чолі змін та є персоною, яка сприймається громадськістю як їх ініціатор і виконувач. Оволодіння цією компетентністю передбачає здатність планувати діяльність і намічати стратегічні цілі діяльності. Основна мета професійної діяльності державного службовця полягає у забезпеченні реалізації функцій держави та здійсненні сервісного посередництва між державою та пересічними громадянами. Управління державними змінами передбачає зміни функцій держави з метою забезпечення загального благополуччя. Стратегічне управління – це процес організації діяльності з метою досягнення далеко перспективних цілей, які забезпечують стабільне функціонування держави як соціального інституту та забезпечує максимально комфортні умови існування пересічних громадян.

Організація цілеспрямованої активності передбачає **прийняття ефективних рішень** і перерозподіл владних повноважень. Державний службовець використовує функціональні засоби діяльності з метою здійснення управління. Прийняття

⁹⁹ Кириченко В.В. Психологічні основи професійної адаптації та вибору професії. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2015. 110 с.

управлінських рішень відбувається на основі розуміння посадовцем кінцевих цілей діяльності, стратегічних цілей функціонування організації та власних меж компетенції. Це також передбачає прийняття відповідальності за результати не лише власної професійної активності, але й групи у цілому. Державний службовець має зважено оцінювати потенційні ресурси (матеріальні, часові, людські), якими він володіє та орієнтуватися на найреалістичніший план досягнення цілей. Робота в ускладнених умовах або в ситуації невизначеності вимагає, щоб державний службовець володів операційною гнучкістю та був готовим до зміни алгоритму діяльності або міг орієнтуватися на нестандартний інноваційний спосіб виконання діяльності, що змусить певним чином реорганізовувати групову активність і наділяти членів колективу новими повноваженнями. На кожному етапі групового виконання діяльності має відбуватись аналітична оцінка ефективності його реалізації та проблемні моменти, які в подальшому можуть вплинути на загальні результати роботи колективу та якість отриманого результату.

З метою ефективної організації групової активності державний службовець має володіти певними особистісними характеристиками, які сприятимуть активному включенню колективу у спільну діяльність. **Лідерські якості (публічна діяльність)** державного службовця визначатимуть ступінь довіри до нього підлеглих і потенційних замовників державних послуг. Не менш важливу роль також відіграє уміння державного службовця формувати мотиваційний потенціал діяльності колективу, стежити за соціально-психологічним кліматом колективу, підтримувати продуктивний інтерес до роботи та результатів праці. Мотиваційний потенціал діяльності залежить від того, наскільки діяльність, яку виконує працівник, задовольняє його актуальні та потенційні потреби. Лідер групи повинен постійно знаходити шляхи для розвитку не лише зовнішньої мотивації, яка пов'язана переважно з досягненням утилітарних цілей, але й розвивати організаційну культуру у напрямі пошуку внутрішніх активаторів активності.

Однією з найвагоміших професійних компетенцій державного службовця є **уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію** з іншими суб'єктами державних відносин і пересічними громадянами як споживачами державних послуг. Державний службовець повинен володіти ефективними прийомами налагодження комунікації та організації соціальної взаємодії, методами подолання конфліктних ситуацій. У нього має бути неупереджене ставлення до усіх представників соціального середовища, розвинені ділові риси характеру, які дозволять налагодити комунікацію з соціально ізольованими групами. Розвиток цієї компетенції також передбачає уміння налагоджувати взаємодію з потенційними стейкхолдерами, агентами змін, громадськими організаціями, іншими державними органами законодавчої та виконавчої влади. З метою реалізації кінцевої мети завдання державний службовець повинен уміти формувати команду виконавців не лише з числа підлеглих, але й інших осіб, що передбачає ефективне мотивування їх до участі у проєкті. Державний службовець повинен уміти

налагоджувати взаємодію із ЗМІ; коректно представляти інформацію у соціальних мережах, брати участь у публічних заходах і доступно представляти власну думку під час публічних виступів, інтерв'ю, наданні експертної оцінки, взаємодії із замовниками державних послуг. Це передбачає високий рівень мовної підготовки та бездоганного володіння державною мовою й офіційними мовами Європейського Союзу, які входять до складу мовної компетенції, що діагностуються в екзаменаційних умовах.

Професійна діяльність державного службовця в умовах інформаційного суспільства передбачає професійну здатність обробляти великі масиви інформації, орієнтуватися в інформаційному просторі, уміти керувати інформаційними потоками. Державний службовець має орієнтуватись у правовому полі діяльності держави, знати українське законодавство у межах компетенції професійної діяльності. **Уміння працювати з інформацією** є однією з ключових компетенцій працівників у системі людина-соціальне середовище. Більшість завдань, які виконує державний службовець, мають пошуковий характер, для їх успішного виконання необхідно уміти швидко знаходити актуальну інформацію. Розвиток цієї компетенції передбачає уміння працювати з базами даних, здійснювати аналіз інформації, верифікувати інформацію. Соціальна віртуалізація у інформаційному суспільстві – явище, яке можна означити як одну з норм життєдіяльності особистості. Взаємодія між різними суб'єктами суспільних і державних відносин опосередковується цифровою мережею та сервісами, які вона надає. Для забезпечення доступу до інформації та водночас з метою її ефективного збору держава утворює цілу систему електронного урядування, яке допомагає налагоджувати комунікацію між людиною (групою) та державними інституціями. Електронні сервіси, що опосередковують зв'язки між суб'єктами соціальних відносин та органами державної влади, виявилися зручними та ефективними у використанні. Державний службовець повинен уміти користуватися сервісами електронного урядування, надавати державні послуги у віртуальному інформаційному просторі та користуватися сучасними комп'ютерними технологіями й засобами телекомунікації.

Державний службовець має бути орієнтованим на результат та **досягнення поставлених цілей**. Це передбачає розвиток здатності до цілепокладання та формування вольових рис особистості. Психологічна регуляція професійної діяльності державного службовця здійснюється за рахунок розвитку ціннісно-мотиваційних підструктур особистості. Вольові риси особистості та здоровий професійний інтерес до виконуваної діяльності допомагають боротися з труднощами, здійснювати самомотивацію діяльності, контролювати процес виконання роботи. Державний службовець має бути вимогливим до себе та оточуючих, брати відповідальність на себе за отримані результати діяльності. До ключових інваріативних компетенцій державного службовця також можна віднести **уміння здійснювати ефективне управління**. Професійна діяльність передбачає виконання управлінських функцій та організацію колективної діяльності, що не може обійтися без оволодіння методами здійснення ефективного менеджменту. Це стосується

уміння організовувати спільну діяльність та розподіляти обов'язки й повноваження між членами групи, стимулювати команду до досягнення поставлених цілей, уміння керувати ресурсами та заощаджувати їх, формувати командний дух і розвивати організаційну культуру.

В умовах постійних змін і необхідності реагувати на них, а також у ситуації виробничої невизначеності у працівників можуть виникати додаткові психічні навантаження, що може призвести до втрати психічного та фізичного здоров'я та знизити загальний рівень працездатності та професійної ефективності. **Стресостійкість** як здатність протистояти труднощам, підтримувати власну працездатність та опиратися негативним виробничим подразникам має діагностуватись у період відбору претендентів на оволодіння фахом державного службовця. Ефективність діяльності державного службовця, який володіє базовими інваріантами професійної діяльності, залежить від того, наскільки він зможе підтримувати оптимальний рівень працездатності. Стресостійкість пов'язана з умовами праці, ставленням до власного здоров'я, фізкультурною активністю, становищем у родині й умінням організовувати особистий простір, керувати часом та особистими ресурсами.

Оскільки економічна діяльність держави напряду впливає на добробут пересічних громадян та інші види суспільної діяльності, державний службовець повинен здійснювати ефективне **управління фінансами та іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами**. В останній час функція фінансового навантаження лягає на територіальні громади. Державний службовець стає одним з основних розпорядників державних коштів, що вимагає від нього певного розуміння того, як «працюють гроші», яким чином їх можна інвестувати в економіку регіону, як розробляється підприємницька стратегія тощо. Вона може бути включеною до інваріативного переліку компетенцій (проте, ми вважаємо це не є обов'язковим).

До ключових умінь, якими мають володіти майбутні працівники більшості професій, належать **критичність мислення**, креативність, складання суджень і ухвалення рішень, когнітивна гнучкість¹⁰⁰. Критичність мислення є однією з основних компетентностей працівника, виробнича діяльність якого пов'язана з обробкою великих масивів інформації та прийняттям певних рішень на основі отриманих висновків. Діяльність державного службовця відбувається в умовах постійної інформатизації, яка вимагає професійного, неупередженого ставлення до фактів і нових знань.

Виклики інформаційного суспільства також спричинили необхідність **використання ІКТ у професійній діяльності**. Вони дозволяють отримувати нову інформацію та здійснювати більш ефективну комунікацію у соціальному середовищі за допомогою засобів цифрового та телекомунікаційного зв'язку. Ця інваріантна

¹⁰⁰ Януш О. Десять навичок, що врятовують кар'єру в 2020-му.

компетенція пов'язана зі здатністю суб'єкта праці використовувати цифрові технології у професійній діяльності, позитивним налаштуванням на їх залучення у повсякденну діяльність і здатністю до організації виробничого процесу з урахуванням можливості залучення новітніх цифрових технологій. У професійній діяльності державного службовця ця компетенція пов'язана зі здатністю використовувати сервіси електронного урядування, професійні бази даних, засоби електронного зв'язку та мережеві онлайн-сервіси¹⁰¹.

Зазначені професійні компетенції є базовими інваріантами професійної діяльності державного службовця, незалежно від займаної посади та особливостей структури (підрозділу), в якому він працює. Їх формування має бути здійснене у межах професійної підготовки та імплементовано у ході викладання дисциплін професійно-орієнтованого циклу. Діагностика властивості (притаманності) зазначених професійних компетенцій має відбуватись у процесі професійної атестації державних службовців та під час підвищення їх кваліфікації. Варто звертати увагу на наявність у представників державної служби ряду індивідуально-психологічних властивостей, які опосередковують професійну діяльність та впливають на ефективність її виконання. До найважливіших **особистісних компетенцій державного службовця** належать: 1) принциповість, рішучість і вимогливість під час прийняття рішень; 2) особистісна спрямованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; 3) системність; 4) інноваційність і неупередженість; 5) здатність до самоорганізації та саморозвитку; 6) вміння працювати в стресових ситуаціях; 7) політична нейтральність.

Більшість особистісних компетенцій державних службовців викладені у професіограмі, вони залишаються бажаними, проте не обов'язковими властивостями суб'єктів цієї професійної діяльності, оскільки їх діагностика відсутня у процесі професійного відбору державних службовців. Особистісні компетенції державних службовців є основою ціннісно-рольової готовності до виконання цього суспільно-необхідного виду активності¹⁰². Психосоціальна суть ролі державного службовця пов'язана з діяльністю її носія, насамперед, на благо суспільства. Тому суспільство ініціює утворення складної системи правил (законодавчих актів і традицій), які обмежують доступ членів суспільства до окремої групи ролей. Вибір ролі державного службовця накладає додатковий тягар відповідальності за благо та добробут інших людей, що змушує відмовитися від інших соціальних ролей, усталеного способу життя, матеріальних благ і збагачення.

¹⁰¹ Кириченко В.В. Інваріантна модель фахових компетентностей державного службовця. *Психологія: реальність і перспективи*. 2019. Вип. 12. С. 114–120. https://doi.org/10.35619/prap_rv.vi12.57

¹⁰² Кириченко В.В. Феноменологія ціннісно-рольової готовності до роботи у системі державної служби. *Теоретичні та прикладні проблеми психології*. 2015. № 3 (38). Т. 2. С. 165–173.

Натомість атестація та перевірка професійної кваліфікації державних службовців відбувається у напрямі перевірки наявності професійних знань відповідно до посади, українського та міжнародного законодавства¹⁰³.

У ході зустрічі з представниками Генерального департаменту з питань управління персоналом на державній службі НАДС обговорено напрями доопрацювання інструментарію оцінки компетентностей державних службовців (блок 1 дослідження) з врахуванням чинних вимог до фахівців державної служби різних категорій («А», «Б» та «В»), відповідно до 44 статті Закону України «Про державну службу», постанов Кабінету Міністрів України № 648 та № 246, наказу НАДС «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»» № 72, SMART-критеріїв (конкретність, вимірюваність, досяжність і відповідальність показників). Додатково уточнено й узгоджено з представниками Національного агентства України з питань державної служби перелік допоміжних запитань блоку 2 анкети, які стосуються статі, віку респондентів і регіону їх проживання (роботи). (Див. Додаток 1).

3.2. Розробка методики й інструментарію навчально-освітніх потреб державних службовців

Законодавством України передбачена обов'язковість підвищення кваліфікації державних службовців, яка регламентується, зокрема, Положенням про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106, яка серед іншого зобов'язує міністерства, інші центральні й місцеві органи виконавчої влади з 2020 р. виділяти кошти на підвищення кваліфікації державних службовців у межах 2% фонду оплати праці. Зазначене Положення, зокрема, регламентує організаційні засади функціонування системи професійного навчання державних службовців, визначаючи, що підвищення кваліфікації для державних службовців є обов'язковим, проводиться у переважній більшості протягом року для працівників, уперше призначених на посаду державної служби, і потім не рідше ніж один раз на три роки¹⁰⁴.

Визнання вітчизняним законодавством важливості постійного професійного вдосконалення державних службовців цілком узгоджується з прийнятим у світі

¹⁰³ Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження переліку завдань для перевірки компетентностей» від 26.07.2018 р. № 185-18. URL: <https://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/185-18-1.pdf>

¹⁰⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/106-2019-%D0%BF>

міжнародним підходом, відповідно до якого навчання посадовців органів публічної влади вважається однією з найважливіших умов розвитку державної служби будь-якої країни. Публікації фахівців вказують, що досвід провідних країн світу, які досягли суттєвих успіхів щодо підвищення професійної компетентності державних службовців, надає широкий вибір технологій, форм і методів відповідного навчання; підкреслюється доцільність, зокрема використання досвіду близьких за менталітетом та історією колишніх посткомуністичних країн, які значно просунулись у реформах державного управління (наприклад, Болгарії, Польщі)¹⁰⁵. При цьому ефективність процесу підвищення кваліфікації державних службовців значно залежить від адекватності запропонованих навчальних матеріалів дійсним професійним потребам кадрового складу вітчизняної державної служби. Відповідно, актуальним є з'ясування освітніх потреб українських держслужбовців, що стало частиною соціологічного дослідження, емпіричною основою якого було опитування «Державні службовці-2019: професійні компетенції та освітні потреби», де взяли участь більш як 6 тис. респондентів¹⁰⁶.

Під час серії консультацій щодо розробки методики опитування інструментарій доповнено запитанням для з'ясування освітніх потреб державних службовців – напрямів, за якими державні службовці відчують потребу у підвищенні рівня своєї професійної компетентності. Тематика включених у запитання напрямів була узгоджена з профільними підрозділами НАДС, зокрема Всеукраїнським центром підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

У розробленій для проведення опитування анкеті використано 47 запитань, відповіді на які різнобічно висвітлюють освітні потреби державних службовців щодо:

- адміністративних процедур і надання адміністративних послуг органами державної влади;
- аналізу та формування державної політики;
- взаємодії органів публічної влади з громадськістю та ЗМІ;
- Внутрішнього аудиту, бухгалтерського обліку;
- впровадження системи управління якістю в органі державної влади;
- делегування та управління результатами;
- ділової української мови в публічному управлінні;
- дотримання прав людини на державній службі;
- електронного урядування в публічному управлінні;
- електронного документообігу та електронного архіву;

¹⁰⁵ Черчатий О.І., Трегубенко Г.П. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду підвищення професійної компетентності працівників органів влади. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 5-6. С. 63–70.

¹⁰⁶ Опитування проводилося восени 2019 р. в 24-х областях України та м. Києві ГО «Центр «Соціальний моніторинг» та ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка». Всього опитано 6335 респондентів (4011 осіб методом онлайн-опитування та 2324 особи методом самозаповнення формалізованого запитальника за місцем роботи респондента). Стандартні відхилення при достовірних 95% і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 0,75–1,25%.

- європейської та євроатлантичної інтеграції України;
- забезпечення, охорона і захист прав та інтересів осіб з інвалідністю;
- залучення та використання міжнародної технічної допомоги;
- захисту прав інтелектуальної власності; реєстрації авторського права: процедури та особливості захисту;
- інвестиційної діяльності;
- інноваційних технологій у публічному секторі;
- іноземної мова професійного спрямування;
- кризового менеджменту;
- культури ділового мовлення, ділового листування;
- медіації, фасилітації;
- організаційної культури державних службовців;
- організації ділових заходів, видів ділових заходів та етапів їх проведення;
- організації системи діловодства в органах державної влади;
- організації та здійснення державного нагляду (контролю);
- основних засад нормопроєктувальної техніки;
- особливостей ділового спілкування з міжнародними організаціями;
- особливостей функціонування юридичних служб в органах державної влади;
- оцінки та підбіру кадрів на державній службі;
- планування та прогнозування в публічному управлінні;
- прийняття ефективних управлінських рішень;
- проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів;
- проєктного менеджменту в органах виконавчої влади;
- публічних закупівель, особливостей організації проведення тендерів;
- розвитку емоційного інтелекту;
- розвитку лідерства на державній службі;
- розроблення та реалізації плану змін;
- стимулювання командної роботи;
- стратегічного мислення;
- стратегічного планування, моніторингу та оцінки прийнятих рішень, формування пріоритетів розвитку органу державної влади;
- стратегічних комунікацій в органах державної влади;
- стрес-менеджменту;
- тайм-менеджменту;
- управління державними фінансами, середньострокового бюджетного планування;
- управління державною власністю;
- управління змінами;
- управління персоналом на державній службі;
- формування та розвитку громадянських компетентностей.

3.3. Розробка методики й інструментарію виявлення латентної структури професійного етосу державних службовців

Автори дослідження припускають, що, як і будь-яка наявна тривалий час та інституціоналізована професійна група, українські державні службовці мають достатньо стабільні уявлення про те, яка поведінка державного службовця може вважатись «хорошою», «достойною» чи «відповідною». В узагальненому вигляді ці нормативні уявлення та очікування, які можуть регулювати поведінку державних службовців нарівні з формальними (зафіксованими у профільному законі та інших регулятивних нормативних актах і формальних приписах), можна назвати професійним етосом державних службовців.

Проблема полягає в тому, що сучасні дослідники достатньо слабо уявляють, яким є професійний етос нинішніх державних службовців України. З практичних міркувань важливо розуміти, якою мірою цей етос відповідає цілям і завданням, які поставили перед українською державною службою, особливо після 2014 р., – чи він відображає цінності попередньої епохи, з її, попри декларовану «народність», тяжінням до політичної доцільності та бюрократизму, чи вже значною мірою відображає цінності, характерні для державної служби країн Західної Європи, тобто нової державної служби та доброго урядування (good governance).

Дослідження, спрямоване на вивчення наявного професійного етосу державних службовців України, дозволило би дати певний «відбиток», який можна було б порівняти з ідеально-типовими теоретичними моделями, до яких державна служба має наблизитись чи навпаки, від яких має відійти. Крім того, аналогічне дослідження, проведене в хронологічному зрізі, дозволило б пролити світло на те, в якому напрямі професійний етос державних службовців України змінюється; а аналогічне дослідження, проведене в порівняльному зрізі, – наскільки професійний етос державних службовців сучасної України схожий з професійним етосом інших релевантних країн.

В Україні проведено ряд соціологічних досліджень державних службовців, зокрема такі дослідження проводились ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», Генеральним департаментом з питань управління персоналом на державній службі НАДС. Суттєва частина цих досліджень так або інакше порушували питання професійного етосу державних службовців. Крім того, такі питання порушувались у масових опитуваннях населення України, зокрема компанією «TNS» у 2016 р. проведено дослідження на тему того, як українці уявляють собі «ідеального» державного службовця.

Водночас професійний етос сучасних українських державних службовців є складною проблемою для дослідження. Державні службовці є однією з тих професійних груп, які суттєво залежать від державного фінансування та підлягають достатньо суворому (принаймні формально) державному нормативному регулюванню. Як інші

подібні групи сучасної України можна назвати військових, працівників правоохоронних органів, медиків, вчителів тощо. Оскільки діяльність таких професійних груп суворо формально регламентується, а порушення формальних вимог може тягнути покарання у вигляді виключення з професії (тобто фактично припинення кар'єри, на яку було витрачено значні матеріальні та часові ресурси) і, відповідно, втрату доходу, привілеїв і статусу, представники таких груп, як можна припустити, будуть незацікавлені в тому, щоб надавати інформацію про свої справжні пріоритети та нормативні уявлення, якщо ті відхиляються від нормативно приписаних. Варто додати, що сучасні українські державні службовці в масовій громадській думці є достатньо стигматизованою групою (цей тягар поділяють також інші так звані «бюджетники» – медики, поліцейські, вчителі; останніми роками цю групу залишили військові), щодо якої в громадській думці поширена недовіра та негативні уявлення. Таким чином, сучасні українські державні службовці перебувають під подвійним тягарем (з боку формальних норм і з боку негативної громадської думки), тому можуть бути незацікавлені в тому, щоб щиро відповідати на запитання, які розкриватимуть їх справжнє бачення професійного етосу своєї групи.

Аналіз наукової літератури по темі досліджень етосу професійних груп і зокрема державних службовців показав, що:

– ролі, які виконує сучасний державний службовець, стають більш розмитими, ніж раніше (Б. Пітерс)¹⁰⁷. Сучасний державний службовець – «багатовимірний концепт, що змінюється»¹⁰⁸. Серед можливих варіантів: роль «бюрократа», «менеджера», «полісі-мейкера», «переговорника», «демократа» та ін. Інший альтернативний перелік (за результатами емпіричного дослідження): «stewards of the public interest», «adapted realists», «businesslike utilitarians», «resigned custodians», «practical idealists»¹⁰⁹. Значна частина цих ролей може суперечити одна одній, хоча вони можуть і зливатись до ступеня нерозділності. На думку Б. Пітерса, проблемою є те, що критерії, які дозволяють державному службовцю обрати роль/ролі, не є чітко визначеними;

– можливість міжрольового конфлікту в діяльності державних службовців є темою, яка викликає занепокоєння в країнах Західної Європи вже тривалий час. Результати досліджень демонструють, що в Скандинавських країнах (наприклад, Норвегії), потенціал міжрольового конфлікту існує, але в цілому державні службовці успішно поєднують різні ролі. Цікаво, що дослідження не виявили сильних міжгенераційних відмінностей щодо них. Дослідження в Норвегії показали, що цінності та норми

¹⁰⁷ Peters B. Guy. Still the century of bureaucracy?: The roles of public servants. *Public policy and administration*. 2009. Nr. 30. P. 7–21. URL: https://www.mruni.eu/upload/iblock/c42/b.guy_peters_1.pdf

¹⁰⁸ Groeneveld S., Van de Walle S. A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*. 2010. Vol. 76. Issue 2. P. 239–258. <https://doi.org/10.1177/0020852309365670>

¹⁰⁹ Selden S.C., Brewer G.A., Brudney J.L. Reconciling competing values in public administration. Understanding the Administrative Role Concept. *Administration & Society*. 1999. Vol. 31. No. 2. P. 171–204. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.847.2332&rep=rep1&type=pdf>

державних службовців у розрізі демографічних і структурних чинників є досить гомогенними¹¹⁰;

– згідно з результатами емпіричних досліджень, первинна ідентичність (наприклад, національна, релігійна тощо) державних службовців може суттєво відображатись в їх роботі, хоча й не домінувати в ній¹¹¹;

– для визначення ролей, цінностей і норм державних службовців використовувались достатньо ускладнені методології, однак стандартизованого рішення досі не вироблено;

– важливим напрямом наукових досліджень щодо державних службовців також є концепція public service motivation.

Класичні методи опитування все ще залишаються вагомим інструментом отримання соціологічних даних, хоча криза таких методів стрімко поглиблюється¹¹². Водночас набувають розвитку нові, комбіновані методи опитування, які дозволяють певною мірою поєднати кількісну та якісну методології. Це дає змогу отримати у кількісних дослідженнях інформацію, притаманну більше якісними методам. Одним з таких підходів є експериментальний дизайн кількісного дослідження – факторіальний дизайн¹¹³.

Останніми роками отримала розвиток методологія опитування-експерименту (факторіального дизайну опитування), яка дозволяє краще з'ясувати навіть приховані (латентні) складові професійного етосу сучасних українських державних службовців. Таким чином, мета цього компонента дослідження (якому відповідає блок 2 анкети онлайн-опитування) – спробувати з'ясувати латентну структуру професійного етосу сучасних українських державних службовців і співвіднести її елементи з ідеально-типовими моделями бюрократичного та демократичного етосу.

Факторіальний дизайн використовують для дослідження установок, повсякденного сприйняття й імпліцитних «причинних» моделей. Розвиток цього методу в соціології зазвичай пов'язують з іменем П. Россі¹¹⁴. Однією з переваг факторіального дизайну є спроможність виявляти значущість факторів, що дозволяє краще з'ясувати навіть приховані (латентні) складові конструкта, такого як, наприклад, професійний етос сучасних українських державних службовців. Таким чином, мета цього компонента дослідження (якому відповідає блок 2 анкети онлайн-опитування) – спробувати з'ясувати латентну структуру професійного етосу сучасних українських державних

¹¹⁰ Christensen T. Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy. *Scandinavian Political Studies*. Bind 14 (New Series). 1991. URL: https://tidsskrift.dk/scandinavian_political_studies/article/view/32713/30875

¹¹¹ O'Connor K. What are the ideas and motivations of bureaucrats within a religiously contested society? *International Review of Administrative Sciences*. 2017. Vol. 83 (1). P. 63–84. <https://doi.org/10.1177/0020852315574996>

¹¹² Паниотто В., Харченко Н. Кризис в методах опроса и пути его преодоления. *Социология: теория, методы, маркетинг*. 2012. № 1. С. 3–19.

¹¹³ Auspurg K., Hinz T. Factorial Survey Experiment. *Sage. Series: Quantitative Applications in the Social Survey*. 2015. Vol. 175. P. 143.

¹¹⁴ Rossi P., Nock S. Measuring Social Judgments: The Factorial Survey Approach. SAGE. 1982. P. 252.

службовців і співвіднести її елементи з ідеально-типовими моделями бюрократичного та демократичного етосу.

Для виявлення латентної структури професійного етосу державних службовців нами використана методика дослідження, в якій поєднуються методи експерименту та масового опитування. Початково вона отримала розвиток щодо невеликих вибірок і застосовувалась у психологічних і маркетингових дослідженнях. Останніми роками вона також отримала розвиток у соціології, в тому числі українській.

З точки зору логіки алгоритму, метод факторіального дизайну є радикальною еволюцією методу конджойнт-аналізу, поширеного у маркетингу, але має кращу застосовність для масових опитувань і вищу зовнішню валідність. Метод пропонує віртуальні експериментальні ситуації, в яких відбувається контрольована маніпуляція незалежними змінними, і дозволяє виявляти взаємодію чинників поведінки респондента у цих ситуаціях (встановлюючи статистичну значущість факторів для респондентів при прийнятті рішень). Важливо, що запитання, які пропонуються респондентам, і експериментальні ситуації (такі запитання прийнято називати віньєтками), стосовно яких ставляться ці запитання, зберігають форму опису реальних життєвих ситуацій та імітують вибір, який може виникнути або навіть вже поставав перед респондентом у реальному житті.

Перевагою методики, крім власне контрольованого експериментального дизайну, є те, що респондент може не замислюватись і навіть не розуміти, чому він робить свій вибір у експериментальній ситуації. Це дозволяє виявити, які чинники, мотиви або інформація використовуються при формуванні оцінки багатогранної й складної ситуації та прийнятті рішення, навіть якщо респондент або хотів би приховати свої справжні мотиви (надавши в традиційному опитуванні соціально бажану відповідь), або ніколи щодо них не рефлексує.

У нашому дослідженні в межах методики ми пропонуємо респонденту оцінити, наскільки певна особа, опис якої подається у віньєтці (і є стимулом в експерименті), може бути оцінена як «придатна» чи «непридатна» для державної служби. Таким чином, ми можемо оцінити вплив кожного фактора на прийняття рішення стосовно придатності та визначити значущість цих факторів.

У стимульній частині віньєтки, як це передбачено методикою факторіального дизайну, комбінуються декілька стимулів (факторів, вимірів), які, за нашим припущенням, відіграватимуть роль в оцінці гіпотетичного державного службовця як придатного чи непридатного для державної служби. Опис стимулу-фактора в термінології опитування-експерименту прийнято називати «виміром». При цьому кожен із вимірів має декілька різних значень, які прийнято називати «рівнями». Кількість можливих віньєток (повний простір віньєток) визначається максимально можливою кількістю різних комбінацій рівнів, які входять до складу вимірів віньєток. Такий експериментальний дизайн у дослідженні дозволяє дослідникові вивчити вплив кожного

фактора на зміну оцінки, ставлення, а також ефекти взаємодії між змінними та зміною оцінки.

Особливістю опитування з використанням факторіального дизайну є те, що він дозволяє зменшити кількість експериментальних ситуацій у кожній анкеті завдяки спеціальним правилам формування наборів віньєток для кожного респондента, а також можливості оцінювати не всі можливі комбінації віньєток, а лише вибірку з них, але сформовану за правилами, які дозволяють максимально зберегти варіативність і повноту. У нашому дослідженні ми передбачали велику потенційну кількість респондентів, тому не застосовували жоден із методів формування вибірки віньєток (простий випадковий або D-ефективний¹¹⁵), а використовували весь простір віньєток.

Проблемою є те, що в результаті застосування такого підходу віньєткова частина анкети може бути дуже різною для різних респондентів, що ускладнює (потрібно готувати кілька різних наборів віньєток, що значно зменшує варіативність вимірів-рівнів, порівняно з електронними опитуваннями та друкувати анкети з різними наборами запитань) застосування методики при паперовому опитуванні.

Базовим питанням при формуванні простору віньєток є підготовка набору вимірів і рівнів, а також визначення некоректних комбінацій рівнів.

За вибором конкретних вимірів, які були включені до віньєток, стояла така логіка: традиційний етос державних службовців, який можна назвати бюрократичним, концентрувався навколо таких цінностей, як дотримання законів, ієрархія, компетентність та ефективність. При цьому від державних службовців у такій системі цінностей не вимагалось обов'язково бути привітними з клієнтами державних органів, прозорими та зрозумілими у своїй діяльності. Оскільки нами припускалось, що державні службовці не визнаватимуть недотримання законодавства, було прийнято рішення не включати цей вимір до віньєток, натомість включити такі виміри як компетентність, ставлення до ієрархії (крізь призму лояльності до керівництва та бюрократичної ієрархії в цілому) та ефективність (крізь призму максимально раціонального і доцільного використання наявних ресурсів).

Як уже раніше зазначалось, підхід Нової державної служби висунув до державних службовців принципово нові вимоги до поведінки. Новий професійний етос державної служби, який можна назвати демократичним, вивів на перший план вимоги задоволення потреб клієнтів (у цьому випадку громадян) у послугах, відповідно більшої відкритості, прозорості, готовності комунікувати з громадськістю – навіть якщо це якоюсь мірою відбувалось за рахунок зниження більш раціональних компонентів поведінки державних службовців. В умовах України яскравим кейсом схожого за етичними орієнтирами підходу став набір співробітників до нової патрульної поліції після 2014 р. – від нових співробітників вимагалась дружелюбність, терплячість до пересічних громадян,

¹¹⁵ Auspurg K., Hinz T. Factorial Survey Experiment.

готовність працювати чесно та максимально прозоро (найбільш відомий елемент – нагрудна камера у патрульних поліцейських). При цьому вони отримали шквал критики через приписувану ним меншу компетентність і ефективність у порівнянні з, як вважалося, більш корумпованою та бюрократизованою службою ДАІ, яка їм передувала. Щоб відобразити такий професійний етос, було прийнято рішення додати до віньєток такі виміри, як емпатія до клієнтів («прагнення допомагати людям»), відкритість («готовність до громадського контролю»), а також відкидання корупції – як яскравого зразку заради довіри громадян у демократичній політичній системі.

Відповідність між запропонованими вимірами та ідеальними типами професійних етосів державних службовців представлена у табл. 3.3.1.

Таблиця 3.3.1

Відповідність між ідеальними типами етосів і вимірами віньєток

Ідеально-типові професійні етоси державних службовців	Виміри віньєток
Бюрократичний етос (раціональні чинники)	<ul style="list-style-type: none"> Професіоналізм (компетентність) Ефективність Лояльність до керівництва та бюрократії
Демократичний етос (нормативні чинники)	<ul style="list-style-type: none"> Прагнення допомагати людям Відкритість Ставлення до корупції (негативне)

Всі складові простору віньєток представлені у табл. 3.3.2. В остаточному варіанті до віньєток були включені *вісім вимірів*: крім шести основних, пов'язаних із бюрократичним та демократичним етосами, два додаткові виміри для так званих «опосередковуючих» чи «попередніх» чинників (можуть впливати на результати дослідження, перебуваючи за смисловим полем важливих зі змістовної точки зору питань) – статі та віку.

Така кількість вимірів, у поєднанні з кількістю рівнів кожного з них, є достатньою. Справа в тому, що збільшення кількості вимірів та рівнів приводить до ускладнення опису експериментальної ситуації, що приводить до погіршення її сприйняття і, як результат, отримуємо невідповіді або ж «швидкі відповіді», тобто такі, які даються майже у автоматичному режимі (наприклад, тільки на читання запитання у середньому респондент витрачає від 10 до 15 секунд, а відповідь дає за 3, тобто запитання читається не уважно або ж зовсім не читається).

Враховуючи, що вимір «стать» має два рівні, «вік» – три рівні, «компетентність» – три рівні, «прагнення допомагати людям» – два, «ефективність» – два, «відкритість» (готовність до громадського контролю) – два, «лояльність до керівництва та бюрократії» – два, «ставлення до корупції» – два, математично можливо створити $2 \times 3 \times 3 \times 2 \times 2 \times 2 \times 2 = 576$ різних комбінацій, які складуть генеральну сукупність можливих віньєток. Водночас методика передбачає, що з цієї сукупності має бути видалена множина віньєток, які містять нелогічні чи мало ймовірні у реальному житті

комбінації. У нашому випадку, такою комбінацією є одночасне систематичне «приймання подарунків» і схвальне ставлення до громадського контролю.

Таблиця 3.3.2

Складові, що формують простір віньєток

	Виміри	Рівні	К-ть
Попередні чинники	Стать (гендер)	Чоловіча/жіноча	2
	Вік (років)	25/45/64	3
Основні чинники	Компетентність	Має глибокі/достатні/дещо обмежені професійні знання	3
	Прагнення допомагати людям	Завжди намагається допомогти людям/ставиться до людей беземоційно	2
	Ефективність	Намагається економити державні ресурси/не переймається ефективністю використання державних ресурсів	2
	Відкритість (готовність до громадського контролю)	Схвально ставиться до громадського контролю/прагне уникнути громадського контролю	2
	Лояльність до керівництва та бюрократії	Вірить у важливість субординації/вірить, що субординація неважлива	2
	Ставлення до корупції (хабарів)	Ніколи не приймає подарунки від людей (які звертаються до нього/неї в державному органі) за свою роботу/приймає подарунки від людей (які звертаються до нього/неї в державному органі) за свою роботу декілька разів на рік	2
Оцінювальне запитання	На Вашу думку, наскільки цю людину можна оцінити як придатну для державної служби? Максимально непридатний – Максимально придатний		

Після видалення **несумісних альтернатив** (табл. 3.3.3) остаточний простір віньєток скоротився до 432 унікальних (з різними змістом альтернатив включених складових).

Таблиця 3.3.3

Несумісні альтернативи простору віньєток

		Прагнення допомагати людям		Ефективність		Відкритість		Лояльність до керівництва та бюрократії		Ставлення до корупції (хабарів)	
		завжди намагається допомогти людям	ставиться до людей беземоційно	намагається економити державні ресурси	не переймається ефективністю використання державних ресурсів	схвально ставиться до громадського контролю	прагне уникнути громадського контролю	вірить у важливість субординації	вірить, що субординація неважлива	ніколи не приймає подарунки	приймає подарунки від людей за свою роботу декілька разів на рік
Прагнення допомагати людям	завжди намагається допомогти людям										
	ставиться до людей беземоційно										
Ефективність	намагається економити державні ресурси										
	не переймається ефективністю використання державних ресурсів										
Відкритість	схвально ставиться до громадського контролю										X
	прагне уникнути громадського контролю										
Лояльність до керівництва та бюрократії	вірить у важливість субординації										
	вірить, що субординація неважлива										
Ставлення до корупції (хабарів)	ніколи не приймає подарунки від людей										
	приймає подарунки від людей за свою роботу декілька разів на рік					X					

Отримана кількість віньєток є надто великою для того, щоб респондент міг оцінити кожну з них. Як показали дослідження К. Аушпурґ і Т. Хінца¹¹⁶, оптимальна кількість віньєток для одного респондента не повинна перевищувати 10, але для надійності результатів статистичного аналізу бажано, щоб кожна віньєтка була оцінена декілька разів різними респондентами, а пропорція рівнів вимірів, що були представлені у віньєтках, на які були дані відповіді, були пропорційними до повного простору віньєток¹¹⁷. З одного боку, збільшення кількості віньєток для кожного респондента збільшує сумарну частоту появи кожної віньєтки в опитуванні, але, з іншого – віньєтка є досить складним запитанням за своєю структурою та для сприйняття респондентами, адже це віртуальна експериментальна ситуація з багатьма вимірами та рівнями і збільшення кількості таких запитань приведе до збільшення кількості респондентів, які почали опитування та перервали (не закінчили) його, чим викликали зсув у пропорції рівнів. Оскільки опитування проводилось он-лайн (такі опитування є дуже чутливими щодо розміру анкети) і дослідники не мали можливості контролювати кожного респондента та рівень завершеності ним анкети, в ході онлайн-опитування кожен респондент оцінював вибірку із 6 запитань-віньєток, кожна з яких обиралась випадковим чином з 80 різних так, щоб досягти пропорційності за рівнями до повного простору віньєток. Така кількість дозволила задовольнити як частоту появи віньєток, так і вимоги до якості дослідження.

Кожне питання-стимул (віньєтка) мало оцінюватись за шкалою від «-3» до «+3». Приклад фінального вигляду віньєтки, як її бачив респондент, представлений нижче:

У державному органі працює чоловік віком 25 років, який має глибокі професійні знання, завжди намагається допомогти людям і намагається економити державні ресурси. Він схвально ставиться до громадського контролю, вірить у важливість субординації та ніколи не приймає подарунки від людей, які звертаються до нього у державному органі, за свою роботу.
На Вашу думку, наскільки цю людину можна оцінити, як придатну для державної служби?

-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Максимально НЕпридатний державний службовець			Максимально придатний державний службовець			

¹¹⁶ Там само.

¹¹⁷ Sydorov M., Sereda O. Factorial design in LimeSurvey: Approaches of Realization. The 5th Baltic-Nordic Conference on Survey Statistics – BaNoCoSS-2019, 16th – 20th of June, Örebro, Sweden. URL <https://www.oru.se/globalassets/oru-sv/institutioner/hh/konferenser/banocoss-2019/abstracts/session-3/mykola-sydorov.pdf>

З метою доопрацювання інструментарію онлайн-опитування шляхом опитування-експерименту з використанням питань-стимулів (віньєток) щодо рівня сформованості функціонального стану, фахових та особистісних компетентностей державних службовців в Україні та пілотажного дослідження латентної структури професійного етосу державних службовців було проведено ряд робочих зустрічей з представниками: кафедри методології та методів соціологічних досліджень факультету соціології Київського національного університету імені Тараса Шевченка; Інституту соціології НАН України; Генерального департаменту з питань управління персоналом на державній службі НАДС та представниками експертної групи з питань інституційного розвитку служб управління персоналом Національного агентства України з питань державної служби.

Під час зустрічі з представниками кафедри методології та методів соціологічних досліджень факультету соціології Київського національного університету імені Тараса Шевченка обговорено попередній план блоку 2 дослідження, обговорено та висловлено пропозиції щодо уточнення формулювання питань-стимулів експериментальної частини опитування, обговорено особливості врахування дизайну вибіркової сукупності при підготовці технічних засобів (програмуванні інструментарію онлайн-опитування державних службовців), сильні та слабкі сторони різних каналів рекрутування учасників опитування. Внесено пропозиції щодо доопрацювання інструментарію блоку 2 опитування (запропоновано корективи до формулювань питань-стимулів опитування-експерименту та обговорено перелік допоміжних питань опитування).

3.4. Онлайн-опитування державних службовців

Підготовчий етап.

У ході підготовки до організації онлайн-опитування було обговорено особливості стратифікованої вибіркової сукупності (прийнято рішення сконцентруватись на державних службовцях категорій «Б» та «В»; запропоновано додатково врахувати фахівців з питань реформ – ФПР), презентовано та розглянуто можливості онлайн-платформ для комунікації (з перспективою рекрутування) з фахівцями кадрових служб НАДС, визначено попередні терміни проведення етапу пілотування інструментарію дослідження та етапу основного польового дослідження (прийнято попереднє рішення розпочати пілотування в травні з продовженням етапу збору емпіричної інформації в наступні літні місяці).

У межах підготовчого етапу та доопрацювання розробленого інструментарію дослідження проведено претест (пілотування) інструментарію (заповнення опитувальників, які є складовими елементами інструментарію, з паралельним обговоренням труднощів, які при цьому виникли); для адвокації дослідження здійснено підготовку презентації щодо структури та методів виміру професійного етосу державних

службовців і проведено презентацію дослідницької ідеї перед представниками ЦОВВ¹¹⁸; розроблено та узгоджено алгоритм залучення державних службовців до участі в опитуванні, техніки рекрутування респондентів і методів контролю участі держслужбовців в опитуванні; проведено збір даних для оцінки вибіркової сукупності державних службовців, запрошених до участі в опитуванні, уточнено критерії стратифікації вибіркової сукупності державних службовців; проведено адаптацію формату анкети для її використання в онлайн-опитуванні (в оболонці LimeSurvey); здійснено розрахунок вибіркової сукупності віньєток у статистичному програмному пакеті R¹¹⁹.

Як було зазначено вище, після серії експертних обговорень і претесту інструментарію було узгоджено остаточний дизайн вимірів та рівнів питань-стимулів (віньєток), які в ньому містяться. Визначено перелік нереалістичних комбінацій: несумісних альтернатив простору віньєток. За цими даними фахівцями кафедри методології та методів соціологічних досліджень факультету соціології Київського національного університету імені Тараса Шевченка в статистичному програмному пакеті R¹²⁰ (бібліотека AlgDesign¹²¹) розраховано простір віньєток для включення в блок 2 опитування. Таким чином, за результатами обговорень і претесту була затверджена версія комплексного інструментарію дослідження рівня сформованості функціонального стану, фахових та особистісних компетентностей державних службовців в Україні та пілотажного дослідження латентної структури професійного етосу державних службовців в Україні, готова до програмування в оболонці онлайн-опитування (див. Додаток 1).

Створення платформи, контроль якості, підготовка даних для аналізу.

У процесі підготовки польового етапу здійснено програмування онлайн-анкети опитування в оболонці LimeSurvey¹²². Під час роботи реалізовано: виведення деяких запитань анкети у залежності від обрання альтернатив при відповіді на попереднє запитання (наприклад, питання про спеціальність освіти залежно від освітнього рівня); виведення альтернатив у деяких запитаннях у випадковому порядку; контроль якості

¹¹⁸ Як елемент адвокаційної кампанії на підтримку дослідження, а також для забезпечення більш ефективного рекрутування державних службовців на етапі запуску дослідження 18.04.2019 р. проєкт опитування (його мету, завдання, складові, очікувані практичні результати) презентовано на засіданні Ради управління людськими ресурсами державної служби при НАДС керівництву НАДС та представникам регіональних кадрових підрозділів НАДС (Див.: Балакірева О.М. Проведення досліджень щодо функціональної та компетентнісної спроможності державних службовців).

¹¹⁹ R Core Team (2019). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL: <https://www.R-project.org/>

¹²⁰ Сидоров М.В.-С. Практична реалізація факторіального дизайну засобами R. *Соціологічні студії*. 2015. № 2 (7). С. 58–66.

¹²¹ Wheeler B. AlgDesign: Algorithmic Experimental Design. R package version 1.2.0. 2019. URL: <https://CRAN.R-project.org/package=AlgDesign>

¹²² LimeSurvey: An Open Source survey tool. *LimeSurvey GmbH*. Hamburg, Germany. URL <http://www.limesurvey.org>

заповнення анкети, зокрема надання відповідей на ключові запитання; контроль перевищення кількості сумісних альтернатив, контроль збереження співвідношення між пов'язаними числовими діапазонами (наприклад, загальним стажем роботи на державній службі та стажем роботи на займаній посаді) тощо.

Оболонка онлайн-опитування підготовлена до запуску, запрограмовано інструментарій і параметри опитування; підготовлені супровідні листи для мотивації та рекрутування до участі в опитуванні державних службовців національного та регіонального рівнів; проведено запуск та організовано адміністрування та технічне супроводження онлайн-опитування.

На завершальних стадіях програмування онлайн-інструментарію проводились роботи з його паралельного тестування для контролю змістовного та технічного аспектів коректності його роботи.

Початку польового етапу передувала адвокація опитування, заходи із залучення до опитування якомога ширших верств представників державної служби України. Інформація про опитування поширювалася через фахове видання НАДС «Державний службовець», профільні сторінки НАДС в соціальних мережах (Facebook тощо), профільних Інтернет-ресурсах (спільнота практик, за підтримки проєкту Despro).

Протягом періоду опитування постійно відбувалось адміністрування онлайн-опитування, проводився попередній контроль кількісних та якісних показників збору інформації в ході опитування, аналізувався рівень участі державних службовців центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади в дослідженні, рівень відмов, показник незавершених інтерв'ю, здійснювався нагляд за формуванням вибіркової сукупності в ході опитування та дотриманням пропорційності рівнів вимірів простору віньєток. За результатами поточного контролю кількісних показників перебігу онлайн-опитування, а також чинників участі/неучасті в ньому, проведено додаткове рекрутування респондентів і адвокація.

У ході онлайн-опитування контролювались кількісні та якісні показники збору інформації: зокрема кількість респондентів, залучених до опитування, частка респондентів, які надали повні відповіді, якість і повнота наданих відповідей. Аналізувались запитання, які викликали у респондентів найбільші складнощі, зокрема, ті з них, на яких респонденти припиняли участь в онлайн-опитуванні.

Добровільне рекрутування респондентів для участі в онлайн-опитуванні через канали НАДС виявилось недостатньо ефективним через значний обсяг тестового інструментарію, а також традиційно знижену активність респондентів влітку в період відпусток. Відсоток заповнених анкет склав близько 33% щодо кількості респондентів, які попередньо виявили згоду взяти участь в опитуванні, а загальна кількість респондентів, які повністю заповнили анкету, на кінець липня не перевищувала 200 осіб і повільно збільшувалась протягом серпня. У результаті дійшли висновку, що резерв добровільної участі респондентів в онлайн-опитуванні близький до вичерпання. Тому

було прийнято рішення реалізувати ряд додаткових заходів для підвищення ефективності рекрутування респондентів: звернення директора ДУ «Інституту економіки та прогнозування НАН України» В.М. Гейця з прямим листом до керівників центральних, регіональних і місцевих представників органів центральної влади з проханням підтримати участь їх співробітників в опитуванні; розпорядження голови Національного агентства України з питань державної служби О.В. Ващенко (у формі листа-звернення) з проханням надати сприяння опитуванню органам виконавчої влади; залучення для рекрутування польових бригадирів та інтерв'юерів ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка», ГО «Центр «Соціальний моніторинг» та інших організацій, які погодилися сприяти проведенню онлайн-опитування.

Впровадження цих заходів дозволило підняти показники кількості залучених респондентів і частки респондентів, які повністю відповіли на запитання онлайн-анкети. Так, станом на середину вересня в опитуванні взяли участь 1087 респондентів, з яких 474 (43%) повністю заповнили анкети.

Протягом наступного тижня кількість опитаних більш ніж подвоїлась: участь в опитуванні взяли 2644 респонденти, а загальна кількість респондентів, які повністю відповіли на запитання онлайн-анкети, досягла 1440 (при цьому частка повних відповідей зросла до 55%).

Станом на кінець жовтня, коли було прийнято рішення про завершення збору даних, загальна кількість державних службовців, які взяли участь в опитуванні та завершили відповідати на всі запитання опитувального інструменту, склала 6335 респондентів (4011 осіб методом онлайн-опитування та 2324 особи методом самозаповнення формалізованого запитальника за місцем роботи респондента).

Та частка респондентів, яка взяла участь в онлайн-опитуванні, відповідала на запитання блоків 1 та 2, які описані раніше. Для тих держслужбовців, які були рекрутовані на робочому місці та відповідали на анкету в паперовому вигляді, не було передбачено відповіді на запитання блоку 2 з технічних причин. Для всіх також ставилися запитання щодо освітніх потреб.

Паралельно зі збором первинних даних розпочато підготовку бази даних до первинного аналізу та підготовку алгоритмів аналізу.

Після завершення опитування здійснено оцінку структури опитаних у розрізі регіонів, оскільки такий розподіл є єдиною доступною інформацією щодо характеристик загалу державних службовців.

Для бази аналізу в 6335 респондентів стандартні відхилення при достовірних 95% і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 0,75–1,25%. Для бази даних на основі онлайн-методу в кількості 4011 респондентів стандартні відхилення при достовірних 95% і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 0,95–1,58%.

Загальна характеристика опитаних держслужбовців.

Серед більше ніж 6 тис. респондентів соціологічного опитування «Державні службовці – 2019: професійні компетенції та освітні потреби»¹²³ майже 60% становили чоловіки, що може певною мірою свідчити про відсутність гендерного паритету в українській держслужбі (рис. 3.4.1); частка працівників віком до 40 років становить у вибірці близько 53%, такий показник є сприятливим з точки зору оптимального співвідношення молодості та життєвого досвіду (рис. 3.4.2).

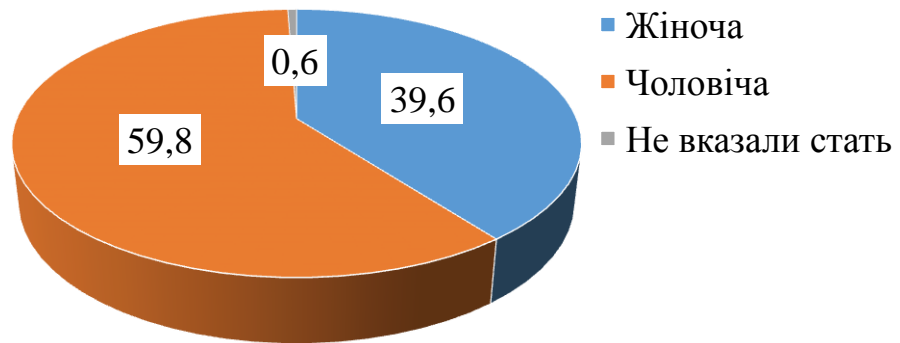


Рис. 3.4.1. Стать респондентів, %

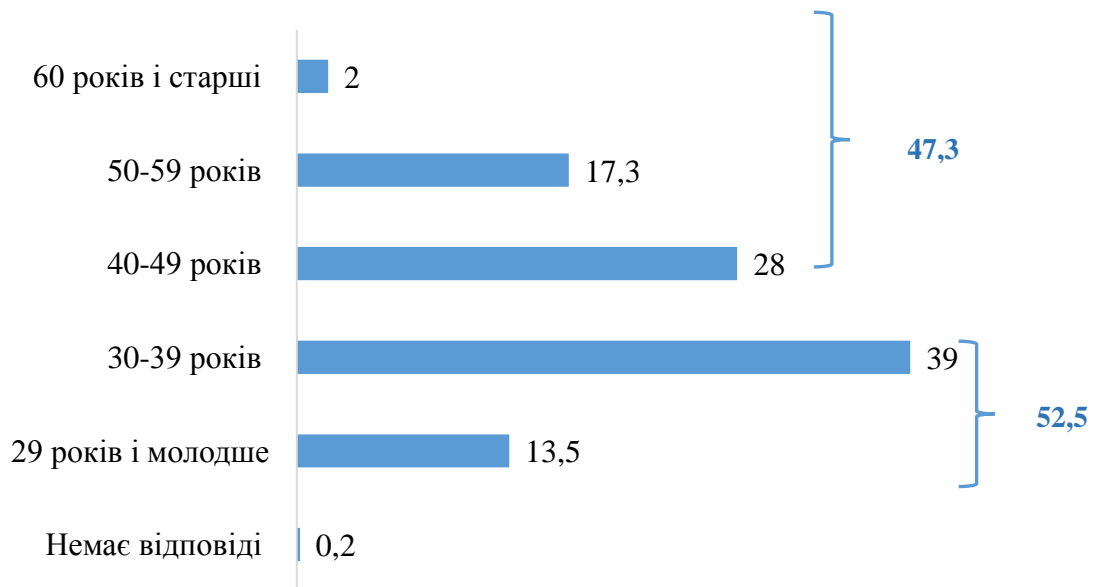


Рис. 3.4.2. Вік респондентів, %

¹²³ Опитування проводилося восени 2019 р. в 24-х областях України та м. Києві ГО «Центр «Соціальний моніторинг» та ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка». Всього опитано 6335 респондентів (4011 осіб методом онлайн-опитування та 2324 особи методом самозаповнення формалізованого запитальника за місцем роботи респондента). Стандартні відхилення при достовірних 95% і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 0,75–1,25%. Лінійний розподіл відповідей опитаних державних службовців на запитання онлайн-анкети подано у Додатку 2.

За професійним досвідом серед опитаних значно переважають державні службовці зі стажем служби 15 і менше років (понад 70%). Переважання серед службовців осіб з порівняно незначним досвідом роботи на державній службі може бути ознакою наявності проблем із збереженням і передачею інституційної пам'яті (рис. 3.4.3).

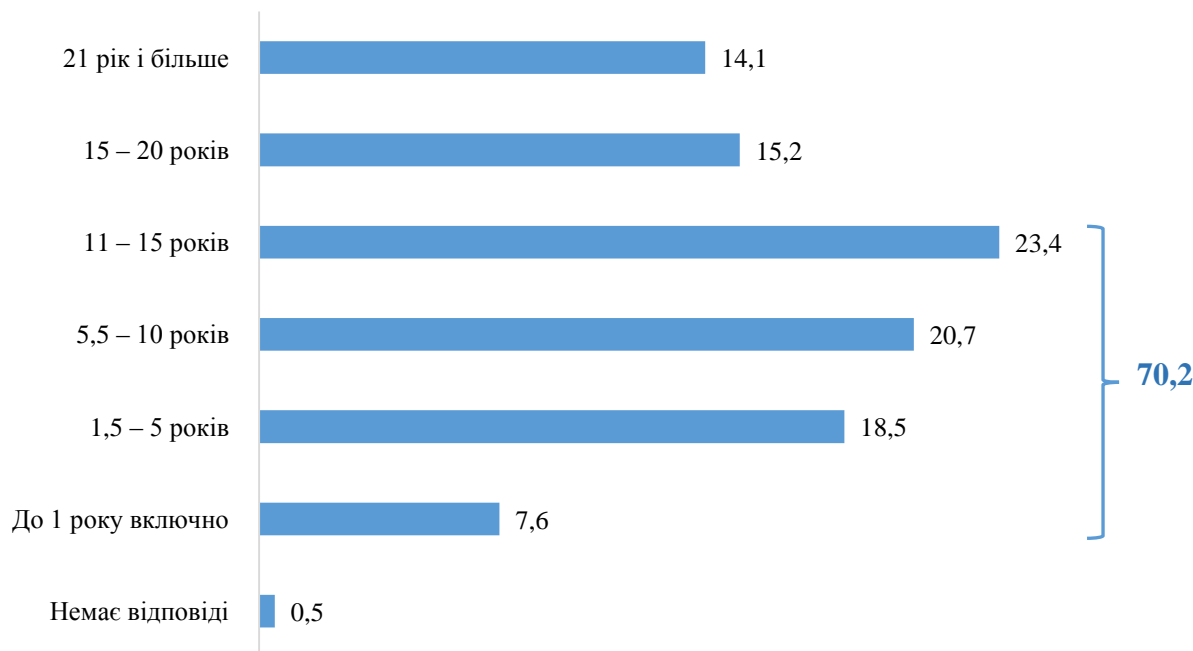


Рис. 3.4.3. Стаж роботи респондентів на державній службі, повних років, %

Держслужба на загал постає надзвичайно високоосвіченим середовищем: понад 92% опитаних зазначили, що мають повну вищу освіту, зокрема близько 1% – науковий ступінь (табл. 3.4.1). Водночас серед п'яти найпоширеніших за здобутою освітою спеціальностей перше місце посіли економічні (36%), друге – юридичні (майже 12%), і лише третє – власне державне управління (майже 10%). Замикають умовну «п'ятірку» педагогічні (більше 7%) й технічні (менше 7%) спеціальності, а на решту близько 28% респондентів припадає 23 значно менш поширені (від 1% до 4%) серед українських держслужбовців спеціальності (табл. 3.4.2).

Таблиця 3.4.1

Рівень освіти респондентів (найвищий здобутий ступінь), %

Повна загальна середня освіта (середня школа, ліцей, профтехучилище)	0,2
Середня спеціальна освіта (профтехучилище, технікум)	0,5
Неповна вища освіта (технікум, коледж): молодший бакалавр, молодший спеціаліст	1,5
Базова вища освіта (коледж, інститут): бакалавр	4,5
Повна вища освіта (інститут, університет, академія): спеціаліст, магістр	92,4
Науковий ступінь: кандидат, доктор філософії, доктор наук	0,8
Немає відповіді	0,1

Таблиця 3.4.2

**Галузь наук, до якої належить здобута респондентами (за дипломом)
спеціальність, %***

Економічні науки	36,0
Юридичні науки	11,8
Державне управління	9,8
Педагогічні науки	7,2
Технічні науки	6,5
Сільськогосподарські науки	3,9
Філологічні науки	3,5
Історичні науки	2,9
Фізико-математичні науки	2,4
Соціологічні науки	1,5
Психологічні науки	1,4
Біологічні науки	1,0
Архітектура	1,0
Географічні науки	0,9
Політичні науки	0,7
Хімічні науки	0,6
Соціальні комунікації	0,6
Фізичне виховання та спорт	0,5
Культурологія	0,5
Медичні науки	0,4
Військові науки	0,4
Геологічні науки	0,3
Філософські науки	0,3
Мистецтвознавство	0,3
Ветеринарні науки	0,1
Національна безпека	0,1
Фармацевтичні науки	0,0
Інше	0,7
Не дали відповідь на запитання	4,9

*Респондент мав змогу вказати більше ніж один варіант відповіді.

Економічна освіта найбільше поширена серед жінок, ніж серед чоловіків (відповідно 40% і 27%), найчастіше її наявність декларували державні службовці віком 30–39 років. Друга за поширеністю освіта – юридична – частіше притаманна чоловікам, ніж жінкам (17% і 11% відповідно). З віком поширеність юридичної фахової підготовки лінійно зменшується від 22% серед службовців у віці, молодшому ніж 29 років, до 5–6% серед осіб віком 50 років і більше (табл. 3.4.3).

Юридичну освіту частіше мають фахівці із стажем роботи на державній службі від 1,5 до 5 років, а також із стажем перебування на посаді 1 рік і менше. Натомість, серед службовців з порівняно тривалим терміном перебування на держслужбі та займаний посаді юридична освіта менш поширена. Освітню підготовку за спеціальністю

«державне управління» частіше мають службовці із стажем перебування на державній службі 11–15 та 15–20 років (відповідно 12% і 15%) (табл. 3.4.4).

Таблиця 3.4.3

Галузь наук, до якої належить здобута респондентами (за дипломом) спеціальність, за статтю та віком, %*

Спеціальність/науки	Стать		Вік, років				
	Чоловіча	Жіноча	29 та менше	30-39	40-49	50-59	60+
Економічні	27	40	35	40	38	34	20
Юридичні	17	11	22	16	8	5	6
Державне управління	11	10	6	11	13	9	6
Педагогічні	6	8	3	6	11	8	5
Технічні	12	5	6	5	6	11	16
Сільськогосподарські	6	4	2	3	4	8	15
Соціологічні	1	2	3	2	2	1	0
Психологічні	1	2	2	2	1	1	0
Політичні	1	1	1	1	1	1	0

* Дані округлені до цілих значень.

** Рожевим кольором позначено дані, які мають вищі за середні показники (статистично значущі відмінності).

*** Сіро-голубим кольором позначено дані, які мають нижчі за середні показники (статистично значущі відмінності).

Таблиця 3.4.4

Галузь наук, до якої належить здобута респондентами (за дипломом) спеціальність, за стажем роботи на державній службі та посаді, %*

Спеціальність/науки	Стаж роботи на державній службі, років						Стаж роботи на посаді, яку Ви зараз обіймаєте, років						
	До 1	1,5-5	5,5-10	11-15	15-20	21+	<1	1	1-5-3	3,5-5	5,5-10	11-15	16+
Економічні	33	36	38	36	39	40	38	35	38	38	36	41	40
Юридичні	15	16	13	13	11	7	19	16	14	12	9	8	8
Державне управління	2	6	11	12	15	10	7	9	10	10	12	12	10
Педагогічні	7	7	7	10	9	5	6	6	7	8	8	9	6
Технічні	7	8	7	5	6	9	6	5	7	7	8	8	9
Сільськогосподарські	1	2	4	4	5	6	2	3	3	4	5	6	6
Соціологічні	3	2	2	2	1	1	2	2	1	2	2	1	0
Психологічні	2	2	1	2	1	2	2	2	1	2	1	2	0
Політичні	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1

* Дані округлені до цілих значень.

** Рожевим кольором позначено дані, які мають вищі за середні показники (статистично значущі відмінності).

*** Сіро-голубим кольором позначено дані, які мають нижчі за середні показники (статистично значущі відмінності).

Економічну освіту частіше мають головні спеціалісти (40%), фахова підготовка за спеціальністю «державне управління» більше поширена серед державних службовців категорії «Б» (14%) (табл. 3.4.5).

Таблиця 3.4.5

**Галузь наук, до якої належить здобута респондентами (за дипломом)
спеціальність, за категорією та умовним рівнем службовця в ієрархії, %***

Спеціальність/ науки	Категорія		Рівень службовця в ієрархії				
			Керівник державного органу, департаменту, апарату, управління	Завідувач самостійного сектору, заступник керівника,	Керівник, заступник відділу, управління, сектору	Головний спеціаліст	Адміністратор, спеціаліст
Економічні	36	39	31	34	41	40	36
Юридичні	12	12	13	14	10	12	13
Державне управління	14	8	17	12	12	8	7
Педагогічні	7	7	8	9	5	7	9
Технічні	7	6	6	8	8	7	7
Сільськогосподарські	4	4	5	3	4	4	5
Соціологічні	1	2	0,2	1	2	2	3
Психологічні	1	2	1	2	2	1	2
Політичні	1	1	1	1	1	1	2

* Дані округлені до цілих значень.

** Рожевим кольором позначено дані, які мають вищі за середні показники (статистично значущі відмінності).

*** Сіро-голубим кольором позначено дані, які мають нижчі за середні показники (статистично значущі відмінності).

Володіння іноземними мовами є однією з найважливіших характеристик сучасного держслужбовця, свідченням його здатності брати участь, відповідно до своїх професійних обов'язків, у процесах євроінтеграції. Ситуація з опануванням поширеними в Європі іноземними мовами виявилася досить суперечливою. Якщо початковий рівень (beginning) володіння англійською позначили лише близько 25% опитаних, натомість німецькою – майже 55% і французькою – понад 60%, то щодо вільного володіння (urpre-intermediate), по-перше, все навпаки, по-друге, частки є незрівнянно меншими: англійською – майже 9%, німецькою – менше ніж 2%, французькою – менше ніж 1% (табл. 3.4.6). Значна частка держслужбовців функціонально нездатна працювати з оригінальними документами ЄС, встановлювати та підтримувати контакти з іноземними колегами, брати участь у міжнародних заходах, вести перемовини тощо.

Таблиця 3.4.6

Рівень володіння респондентами іноземними мовами, самооцінка, %

Рівень володіння мовою	Іноземна мова		
	Англійська	Німецька	Французька
Початковий рівень (beginning)	25,1	54,6	60,6
Базовий рівень (pre-intermediate)	34,3	10,6	4,0
Середній рівень (intermediate)	22,0	4,2	1,3
Вільне володіння (upper-intermediate)	8,6	1,7	0,5
Вищий рівень (advanced)	1,4	0,3	0,1
Не володію	4,9	17,5	20,5
Немає відповіді	3,7	11,1	13,0

Понад три чверті опитаних державних службовців вважають, що рівень їх трудового навантаження є вищим, ніж рівень отримуваної заробітної плати (рис. 3.4.4). Отже, переважна більшість службовців переконані, що роботодавець – держава – їм недоплачує. Не вдаючися до оцінки об'єктивності подібних переконань, зазначимо, така ситуація не сприятиме роботі з повною віддачою, особливо у випадках, які потребують повного напруження сил і певної жертвності.

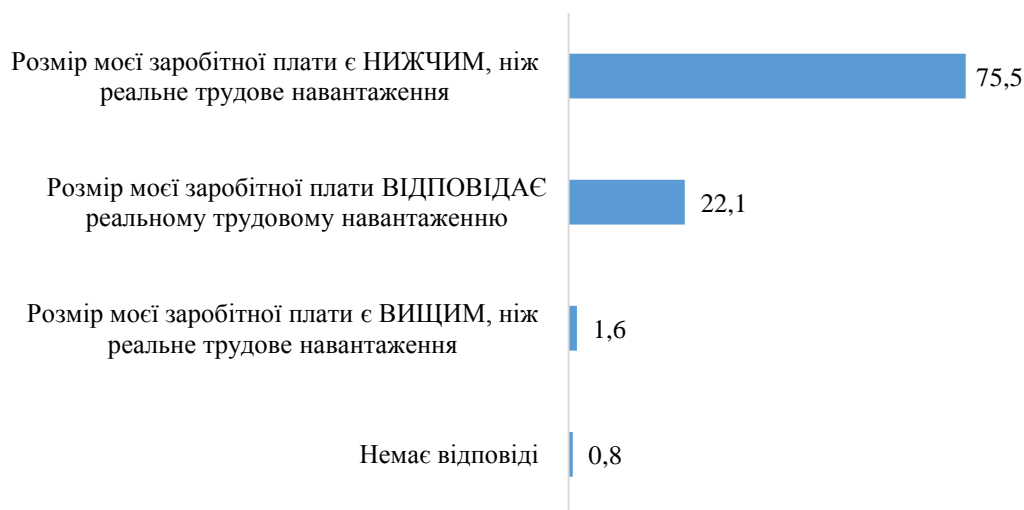


Рис. 3.4.4. Сприйняття респондентами співвідношення трудового навантаження та розміру заробітної плати, %

Уявлення про невідповідність трудового навантаження та розміру заробітної плати («розмір моєї заробітної плати є нижчим, ніж реальне трудове навантаження») найбільше поширені серед службовців, які працюють у селищах міського типу (76,4%), у селах такої думки дотримуються значно менше (62,2%) (табл. 3.4.7).

Таблиця 3.4.7

**Сприйняття респондентами співвідношення трудового навантаження
та розміру заробітної плати, за типом поселення, %***

	За типом поселення						
	Обласний центр (Київ)	Місто з населенням понад 100 тисяч жителів	Місто з населенням від 50 до 100 тисяч жителів	Місто з населенням від 20 до 50 тисяч жителів	Місто з населенням менше ніж 20 тис.	Селище міського типу	Село
Розмір моєї з/п є ВИЩИМ, ніж реальне трудове навантаження	0,6	2,0	1,0	1,1	0,3	1,2	0,9
Розмір моєї з/п ВІДПОВІДАЄ трудовому навантаженню	27,3	33,6	19,6	23,4	25,2	19,8	35,1
Розмір моєї з/п є НИЖЧИМ, ніж реальне трудове навантаження	70,5	59,1	76,0	73,5	73,4	76,4	62,2

* Дані округлені до цілих значень.

** Рожевим кольором позначено дані, які мають вищі за середні показники (статистично значущі відмінності).

*** Сіро-голубим кольором позначено дані, які мають нижчі за середні показники (статистично значущі відмінності).

Державні службовці з великим стажем перебування на посаді (понад 16 років) частіше схильні вважати, що розмір їх заробітної плати є нижчим, ніж реальне трудове навантаження, яке вони виконують (80,8%). Натомість, опитані з незначним – до 1 року – стажем роботи частіше за інших переконані, що їх зарплата та трудове навантаження відповідають один одному (26,2%) (табл. 3.4.8).

Таблиця 3.4.8

**Сприйняття респондентами співвідношення трудового навантаження
та розміру заробітної плати, за стажем роботи на посаді, %***

	Стаж роботи на посаді, яку Ви зараз обіймаєте, років						
	До 1	<1	1-5-3	3,5-5	5,5-10	11-15	16+
Розмір моєї з/п є ВИЩИМ, ніж реальне трудове навантаження	0,4	2,0	1,3	2,3	1,7	1,8	0,9
Розмір моєї з/п ВІДПОВІДАЄ трудовому навантаженню	26,2	22,2	23,6	21,5	20,5	20,7	18,0
Розмір моєї з/п є НИЖЧИМ, ніж реальне трудове навантаження	72,5	75,3	74,4	75,3	76,7	76,7	80,8

* Рожевим кольором позначено дані, які мають вищі за середні показники (статистично значущі відмінності).

Висновки до розділу 3

Наявні документи щодо оцінювання держслужбовців регулюють вимоги, форми та методи оцінювання стосовно: 1) ринку управлінських послуг в Україні; 2) функціональної та компетентнісної спроможності органу влади; 3) державних службовців. Ключовим предметом такого оцінювання є адміністративні послуги, надання яких регулюється Законом України «Про адміністративні послуги».

Чинне законодавство з питань надання адміністративних послуг є надмірно громіздким, перенавантаженим дублюючими положеннями, не завжди зрозумілим для пересічного громадянина; значна кількість актів законодавства, норми яких продовжують застосовувати, були прийняті в 1990-х роках та на початку 2000-х років, тому концептуальне бачення, закладене в таких актах законодавства, не відповідає сучасним запитам і розвитку технологій, низка застарілих і сучасних положень є взаємно суперечливими.

Отже, діючий в Україні механізм надання адміністративних послуг і підходи до його унормування потребують централізації нормативно-правового регулювання та відповідного стратегічного планування.

Зміни, які відбуваються в суспільно-політичному житті нашої держави, неодмінно впливають на діяльнісну специфіку державного службовця. Кількість «типових» виробничих завдань постійно зменшується, що ускладнює процес підготовки фахівців і подальшої оцінки ефективності їх професійної діяльності. Варіативна складова професійної діяльності державного службовця має враховувати особливості майбутньої галузі професійної діяльності (державний орган, департамент, відділ тощо) та формувати систему індивідуально-психологічних властивостей, які допоможуть йому удосконалюватися впродовж подальшого професійного становлення.

Знання й уміння у структурі професійної компетентності є вагомими для успішного виконання діяльності, проте ними не можна обмежуватися, потрібно вносити у систему професійної діагностики суб'єктів державної служби тестові методики для комплексного дослідження як професійних, так і особистісних компетенцій державних службовців.

У цьому зв'язку пропонується комплексна методика оцінювання функціональної та компетентнісної спроможності державної служби та держслужбовців в Україні як двокомпонентна система, яка складатиметься з двох блоків: 1) визначення рівня сформованості функціонального стану, фахових та особистісних компетентностей публічних службовців в Україні; 2) вимір ціннісних орієнтацій та етосу державних службовців.

РОЗДІЛ 4

ОЦІНКА ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ТА КОМПЕТЕНТІСНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розділ містить детальний опис підходів і дослідницьких процедур, застосованих для вимірювання рівня компетентності та подальшої вибудови оцінки функціональної спроможності державних службовців. Розроблено й аргументовано застосування алгоритму визначення рівня сформованості інваріантних фахових і особистісних компетентностей через застосування одного прямого та двох контраверсійних запитань. Проаналізовано структуру управлінських функцій і відповідних їм особистісних компетенцій, застосовано шкалу оцінювання рівня сформованості функцій залежно від інваріантних фахових і особистісних компетентностей державних службовців. Розглянуто сформованість кожної з 12-ти необхідних державному службовцю компетентностей та 7-ми управлінських функцій залежно від основних характеристик державного службовця: стажу роботи на державній службі, місця в умовній службовій ієрархії, віку та статі, категорії тощо.

Відповідно до розробленої авторами методики, був заміряний рівень компетентності, на основі якого розраховано показники функціональної спроможності державних службовців.

4.1. Оцінка сформованості компетентності державних службовців

Сформованість компетентностей розраховувалась на основі відповідей на одне пряме та два контраверсійні запитання відповідно до алгоритму, сформованого за методом “логічного квадрата” американця П. Лазарсфельда та його школи латентно-структурного аналізу (ЛСА)¹²⁴. Всі три (пряме та два контраверсійні) запитання стосуються певної компетентності й оцінюються як взаємопов’язані елементи однієї цілісності (табл. 4.1.1).

Алгоритм оцінювання рівня сформованості компетентностей державних службовців схематично наведено у таблиці 4.1.2. Відповідно до відповідей респондентів на одне пряме та два контраверсійні запитання, рівень сформованості оцінювався як «сформована компетентність» (1 бал), «компетентність на етапі формування» (0,5 бала) або «компетентність несформована» (0 балів).

¹²⁴ Толстова Ю.Н. Измерение в социологии: курс лекций.

Таблиця 4.1.1

**Інваріантні фахові й особистісні компетентності державних службовців,
складені за результатами нормативно-правового аналізу сучасного українського
та європейського досвіду відповідно до методу «логічного квадрата»**

№	Найменування компетенції	Номери запитань анкети	Логічно правильні контраверсійні відповіді
1.	Прийняття ефективних рішень	1, 2, 3	б, а
2.	Уміння працювати з інформацією	4, 5, 6	в, б
3.	Уміння здійснювати ефективне управління персоналом	7, 8, 9	в, а
4.	Лідерські якості (публічна діяльність)	10, 11, 12	б, а
5.	Стресостійкість	13, 14, 15	в, б
6.	Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	16, 17, 18	в, б
7.	Уміння вчитися та освоювати нові знання та досвід	19, 20, 21	а, в
8.	Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію	22, 23, 24	б, а
9.	Критичність мислення	25, 26, 27	в, б
10.	Управління змінами та проєктна діяльність	28, 29, 30	а, б
11.	Уміння досягати поставлених цілей	31, 32, 33	б, а
12.	Управління фінансами та іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами	34, 35, 36	в, а

Таблиця 4.1.2

**Алгоритм оцінювання рівня сформованості інваріантних фахових і особистісних
компетентностей державних службовців**

	Компетентність сформована	Компетентність на етапі формування	Компетентність несформована
Пряме запитання	а, б ¹²⁵	а, б	в, г, д
Контраверсійне запитання (1)	а	а	а, б, в
Контраверсійне запитання (2)	а	б, в	а, б, в
«Бали»	1	0,5	0

Умовні позначення

Пряме запитання :

- а) цілком задоволений/а;
- б) скоріше, задоволений/а;
- в) важко відповісти, задоволений/а чи ні;
- г) скоріше, не задоволений/а;
- д) не задоволений/а.

Контраверсійні запитання:

а), б), в) – один із трьох варіантів логічно підтверджує притаманність окремої компетенції досліджуваному; два інших варіанти свідчать про несформованість окремої компетенції (табл. 4.1.3).

¹²⁵ У процесі конструювання онлайн-опитувальника програма налаштовувалася на подачу респондентам варіантів відповідей у довільному порядку.

**Шкала оцінювання рівня сформованості фахових і особистісних компетентностей
державних службовців**

	Компетентність сформована	Компетентність на етапі формування	Компетентність несформована
Пряме запитання (1)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (2)	Б	Б	А, В
Контраверсійне запитання (3)	А	А	Б, В
Пряме запитання (4)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (5)	В	В	А, Б
Контраверсійне запитання (6)	Б	Б	А, В
Пряме запитання (7)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (8)	В	В	А, Б
Контраверсійне запитання (9)	А	А	Б, В
Пряме запитання (10)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (11)	Б	Б	А, В
Контраверсійне запитання (12)	А	А	Б, В
Пряме запитання (13)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (14)	В	В	А, Б
Контраверсійне запитання (15)	Б	Б	А, В
Пряме запитання (16)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (17)	В	В	А, Б
Контраверсійне запитання (18)	Б	Б	А, В
Пряме запитання (19)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (20)	Б	Б	А, В
Контраверсійне запитання (21)	В	В	А, Б
Пряме запитання (22)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (23)	Б	Б	А, В
Контраверсійне запитання (24)	А	А	Б, В
Пряме запитання (25)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (26)	В	В	А, Б
Контраверсійне запитання (27)	Б	Б	А, В
Пряме запитання (28)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (29)	А	А	Б, В
Контраверсійне запитання (30)	Б	Б	А, В
Пряме запитання (31)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (32)	Б	Б	А, В
Контраверсійне запитання (33)	А	А	Б, В
Пряме запитання (34)	а	б	в, г, д
Контраверсійне запитання (35)	В	В	А, Б
Контраверсійне запитання (36)	А	А	Б, В
Умовні бали	1	0,5	0

За результатами оцінювання, в дослідженому середовищі була відмічена лише п'ята частка опитаних (21%), які сформували по дві з 12-ти необхідних компетентностей (критичність мислення і уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію); близько 13–17% осіб, які володіють 4-ма компетентностями (умінням працювати з інформацією, умінням досягати поставлених цілей, управлінням змінами та проєктною діяльністю, управлінням фінансами й іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами); близько 9–10% опитаних є володарями 3-х сформованих компетентностей (лідерськими якостями (публічною діяльністю), стресостійкістю,

умінням вчитися та освоювати нові знання та досвід); у близько 3–7% опитаних виявилися сформованими ще три компетентності (прийняття ефективних рішень, здатність до використання ІКТ у професійній діяльності, уміння здійснювати ефективне управління персоналом).

Понад 80% державних службовців притаманні несформовані компетенції «уміння здійснювати управління персоналом» (93,9%), «здатність до використання ІКТ у професійній діяльності» (89,1%), «прийняття ефективних рішень» (83,2%), «уміння вчитися та засвоювати нові знання та досвід» (80,1%).

Варто підкреслити, що практично незначущим (2,5%) в досвіді українських державних службовців є сьогодні уміння здійснювати ефективне управління персоналом. Власне цим, на нашу думку, можна пояснити вельми актуальну для державної служби України кадрову проблему.

Примітно, що конче необхідна в епоху 4-ї промислової революції з її швидкоплинними змінами компетентність щодо вміння вчитися й засвоювати нові знання та досвід (до того ж особливо актуальна для України в часи проведення нових реформ) виявилася несформованою у 80% опитаних.

У майже 90% держслужбовців залишається несформованою здатність до використання ІКТ у професійній діяльності, без чого неможливо ефективно працювати в період бурхливого розвитку діджиталізації та реалізовувати задекларовану українською владою реформу публічних послуг «держава у смартфоні» (табл. 4.1.4 і рис. 4.1.1).

Таблиця 4.1.4

Результати вимірювання фахових і особистісних компетентностей державних службовців (агреговані змінні), %*

Фахові й особистісні компетентності	Компетентність несформована	Компетентність на етапі формування	Компетентність сформована
Критичність мислення	47,3	31,8	20,9
Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію	59,8	19,6	20,6
Уміння працювати з інформацією	70	13,1	16,9
Уміння досягати поставлених цілей	54,1	29,5	16,4
Управління змінами та проєктна діяльність	51,3	33,2	15,5
Управління фінансами та іншим матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами	70,8	16,7	12,5
Лідерські якості (публічна діяльність)	72,1	17,8	10,1
Стресостійкість	73,6	16,6	9,8
Уміння вчитися й освоювати нові знання та досвід	80,1	10,9	9,0
Прийняття ефективних рішень	83,2	9,5	7,3
Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	89,1	5,5	5,4
Уміння здійснювати ефективне управління персоналом	93,9	3,6	2,5

Джерело: Опитування “Державні службовці – 2019: професійні компетенції та освітні потреби”.



Рис. 4.1.1. Результати вимірювання фахових і особистісних компетентностей державних службовців (агреговані змінні), %

Примітка: На зовнішньому периметрі діаграми позначена кумулятивна сума показників «компетентність на етапі формування» та «сформована компетентність».

За об'єднаною шкалою, до якої належать як показники сформованої компетентності, так і компетентність, яка перебуває на етапі формування, компетентність «Критичність мислення» найбільше притаманна державним службовцям обласного рівня (61%), найменше – службовцям, які працюють у містах з населенням від 50 до 100 тисяч жителів (37%). Компетентність «Управління змінами та проектна діяльність» більше сформована або перебуває на етапі формування, серед службовців, які працюють в органах державного управління обласного рівня (54%), а також у містах з населенням менше ніж 30 тисяч жителів (56%).

Найвищий рівень формування компетентності «Уміння досягати поставлених цілей» (повного або часткового) – серед службовців у містах з населенням менше ніж 20 тис. жителів (55%), а також осіб, які працюють в органах влади обласного рівня (54%). Найнижчий рівень сформованості цієї компетентності – у містах з населенням від 50 до 100 тис. жителів.

Компетентність «Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію» сформована або перебуває на етапі формування більшою мірою серед службовців, які

працюють у містах з населенням від 20 до 50 тисяч жителів (46%), та у містах з населенням менше ніж 20 тисяч жителів (42%).

Сформованість компетентності «Уміння працювати з інформацією» (повна або у стані формування) має великі відмінності, залежно від розміру населеного пункту та рівня державного органу. Найнижчі показники характерні для службовців, які працюють у містах з населенням від 50 до 100 тисяч жителів (18%), а також осіб, які працюють в органах влади міського рівня (20%) (табл. 4.1.5).

Таблиця 4.1.5

**Результати вимірювання фахових і особистісних компетентностей
державних службовців (агреговані змінні),
за типом поселення та рівнем державного органу, %***

Об'єднана шкала (компетентність на етапі формування + сформована компетентність)	За типом поселення						За рівнем державного органу					
	Обласний центр (Київ)	Місто з населенням понад 100 тисяч жителів	Місто з населенням від 50 до 100 тисяч жителів	Місто з населенням від 20 до 50 тисяч жителів	Місто з населенням менше ніж 20 тис. жителів	Селище міського типу	Село	Центральний	Обласний	Міський	Районний	Інший
Критичність мислення	58	56	37	51	56	52	40	0	61	48	51	41
Управління змінами та проєктна діяльність	53	50	48	51	56	47	47	0	54	45	51	48
Уміння досягати поставлених цілей	51	48	31	49	55	48	42	0	51	46	49	40
Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію	41	40	34	46	42	44	41	0	42	36	43	39
Уміння працювати з інформацією	29	21	18	26	26	23	30	0	31	20	24	28
Управління фінансами та іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами	30	32	26	30	35	32	22	0	30	27	32	21
Лідерські якості (публічна діяльність)	24	26	21	24	29	29	23	0	25	25	25	24
Стресостійкість	22	18	17	21	18	23	17	0	21	19	21	19
Уміння вчитися й освоювати нові знання та досвід	21	16	23	26	17	24	16	0	20	23	22	21
Прийняття ефективних рішень	17	13	17	13	22	20	22	0	16	16	18	19
Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	11	11	11	11	9	7	4	0	13	9	9	4
Уміння здійснювати ефективне управління персоналом	5	5	9	4	6	7	6	0	5	6	6	4

* Дані округлені до цілих значень.

** Рожевим кольором позначено дані, які мають вищі за середні показники (статистично значущі відмінності).

*** Сіро-голубим кольором позначено дані, які мають нижчі за середні показники (статистично значущі відмінності).

Зв'язок з рівнем сформованості компетентностей і стажем роботи.

Виявлено певний зв'язок між стажем роботи на держслужбі та рівнем сформованості компетентностей (табл. 4.1.6).

Таблиця 4.1.6

Зв'язок рівнів сформованості інваріативних фахових й особистісних компетентностей держслужбовців і стажу роботи на держслужбі (середні значення часток держслужбовців відповідного стажу, визначені за 12-ма компетентностями), %*

Рівні сформованості компетентностей	Стаж роботи на держслужбі, років					
	до 1	1,5–5	5,5–10	11–15	15–20	21 рік і більше
Несформовані	72	72	71	71	68	69
На етапі формування	16	15	17	17	20	19
Сформовані	12	13	12	12	12	12

*Значення округлені до цілих відсотків.

Джерело: Опитування «Державні службовці-2019: професійні компетенції та освітні потреби», проведене восени 2019 р.

Зв'язок несформованих компетентностей зі стажем роботи на держслужбі досить очевидний. Серед працівників зі стажем до 1 року включно та 1,5–5 років частка держслужбовців з несформованими компетентностями становила 72%; зі стажем 5,5–10 років та 11–15 років – 71%; зі стажем 15–20 років та 21 рік і більше – 68–69%. Отже, чим більшим є стаж держслужбовців, тим менше серед них осіб з несформованими компетентностями. Так само закономірною є тенденція збільшення зі стажем частки держслужбовців, компетентності яких перебувають на етапі формування, тобто в русі від рівня несформованих до сформованих компетентностей (незначні винятки серед працівників зі стажем 1,5–5 років відносно групи зі стажем до 1 року включно та серед працівників зі стажем 21 рік і більше відносно групи зі стажем 15–20 років загальної тенденції не порушують).

Виняток з позначеної закономірності становить лише те, що частка працівників із сформованими компетентностями не залежить від стажу – вона є майже однаковою (близько 12%) в усіх аналізованих групах. Це явище – відсутність різниці – начебто досить важко пояснити аргументами формальної логіки і традиційними закономірностями кар'єрного зростання. Слід враховувати, що в наведеному випадку зв'язки стажу роботи на держслужбі та рівнем сформованості компетентностей визначалися стосовно всіх дванадцяти компетентностей на загал. На підставі такого загального уявлення можна лише зробити припущення з певною часткою імовірності,

що після останнього найістотнішого оновлення кадрового складу держслужби 2005 р. та всіх наступних змін кадрової політики з 2014 р. й пізніше, у складі корпусу держслужбовців утворилося співіснування двох великих груп. У першій (молодшій, яка приходила в держслужбу вже з більш-менш прийнятною підготовкою) у більшості працівників внаслідок різних причин забракло можливостей, часу, тощо підвищити свій рівень компетентностей до повністю сформованих. У другій (старшій) групі значна кількість працівників внаслідок своєї затребуваності могла обмежитись вже набутим рівнем компетентностей, не маючи особливої мотивації до його посилення. Обидва ці явища могли за певного перебігу обставин призвести до зареєстрованої однаковості показників частки працівників із сформованими компетентностями в групах різного стажу. Проте це припущення потребує глибшої перевірки, оскільки процес формування кожної із зазначеного переліку компетентностей має свої особливості, пов'язані, як мінімум, з трьома потужними та різними за сутністю факторами впливу: особливостями психології особистості; здобутою до держслужби освітою/навчанням; набутим на держслужбі професійним досвідом. Наведений вище аналіз зв'язків стажу й дванадцяти компетентностей на загал доцільно доповнити аналізом окремо по різних компетентностям.

Зв'язок компетентностей і стажу роботи з властивостями психології особистості.

За результатами дослідження, стаж роботи на державній службі та компетентності переважно пов'язані з властивостями психології особистості. При виокремленні цих компетентностей із загального переліку не визначався чіткий зв'язок стажу і несформованих компетентностей та компетентностей на етапі формування, натомість простежено явну закономірність: частка працівників із сформованими компетентностями є тим меншою, чим більшим є стаж (табл. 4.1.7). Це повністю узгоджується з гіпотезою про істотну залежність відповідних компетентностей від психофізіологічних властивостей особистості (певною мірою вроджених і значною – сформованих у ході соціалізації у достатньо молодому віці); на їхнє формування досить важко впливати в процесі підвищення кваліфікації, хоча, звичайно, навчання спеціальним способам/методам розвитку особистих здатностей опиратися стресу, мислити критично й виховувати в собі лідерські якості може бути корисним, притому тим більше, чим довше особа перебуває на держслужбі.

Крім того, можна припустити, що специфіка сучасної української держслужби недостатньо сприяє розвитку зазначених компетентностей. Великого значення набувають процедури відбору кадрів, у ході яких доцільно з'ясовувати стартовий рівень молодих кандидатів у держслужбовці щодо розвитку компетентностей, переважно пов'язаних з особливостями психології особистості.

Таблиця 4.1.7

Зв'язок компетентностей держслужбовців, переважно пов'язаних з особливостями психології особистості, і стажу роботи на держслужбі (середні значення часток держслужбовців відповідного стажу визначені по 3-м компетентностям), %

Компетентності: «Стресостійкість», «Критичність мислення» та «Лідерські якості (публічна діяльність)»	Стаж роботи на держслужбі		
	до 1 року включно	1,5–5 років+5,5–10 років+11–15 років+15–20 років (об'єднано 4 групи)	21 рік і більше
Сформовані	14,3	13,8	12,7
Несформовані	63,7	64,3	63,3
На етапі формування	22,0	21,9	24,0

Джерело: Опитування «Державні службовці – 2019: професійні компетенції та освітні потреби», проведене восени 2019 р.

Стаж і компетентності переважно пов'язані з попередньо здобутою освітою та/або навчанням. При виділенні окремо цих компетентностей із загального переліку не виявлено лише чіткого зв'язку стажу і несформованих компетентностей: частка таких працівників майже не відрізнялася в усіх 4-х групах, де стаж становив від 1,5 до 20 років, а в групі зі стажем до 1 року була навіть меншою за інших. Натомість стосовно сформованих компетентностей і тих, які перебувають на етапі формування, було виявлено наявність явних закономірностей, але протилежних напрямів: частка працівників із сформованими компетентностями була тим більшою, чим менше стаж, а частка працівників з компетентностями на етапі формування – навпаки, була тим більшою, чим більше стаж (табл. 4.1.8).

Таблиця 4.1.8

Зв'язок компетентностей держслужбовців, переважно пов'язаних з попередньою освітою/навчанням, і стажу роботи на держслужбі (середні значення часток держслужбовців відповідного стажу, визначені за 3-ма компетентностями), %

Компетентності: «Уміння працювати з інформацією», «Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності» та «Уміння вчитися та освоювати нові знання та досвід»	Стаж роботи на держслужбі		
	до 1 року включно	1,5–5 років+5,5–10 років+11–15 років+15–20 років (об'єднано 4 групи)	21 рік і більше
Сформовані	12,0	10,7	9,0
Несформовані	78,7	79,7	79,7
На етапі формування	9,3	9,6	11,3

Джерело: Опитування «Державні службовці – 2019: професійні компетенції та освітні потреби», проведене восени 2019 р.

Те, що частка працівників із сформованими компетентностями була тим більшою, чим менше стаж, дозволяє припускати, що нові (як правило – молодші) кадри в процесі підготовки, яка передувала приходу на держслужбу, вже отримували кращі навички роботи з інформацією, користування ІКТ й засвоєння нових знань, ніж це було властиве

працівникам, попередня освіта та/або навчання яких припадали на більш ранні періоди. Відповідно, акцентувати навчальні заходи щодо посилення трьох зазначених компетентностей доцільно, насамперед, на 4-х групах держслужбовців із стажем від 1,5 до 20 років, при цьому тим активніше, чим більшим є стаж працівників. І саме те, що частка працівників з компетентностями на етапі формування була тим більшою, чим більше стаж, свідчить про сприятливі передумови для такого спрямування навчальної активності – зазначені групи явно здатні ефективно опановувати нові навички роботи з інформацією, користування ІКТ та засвоєння невідомих раніше знань і досвіду. (Природно, запропонована пріоритетність спрямування навчання не відмінює потреби подальшого розвитку та вдосконалення трьох зазначених компетентностей держслужбовців групи зі стажем до 1 року).

Компетентності, переважно пов'язані з наявним професійним досвідом і стажем роботи.

При виокремленні цих компетентностей із загального переліку визначався чіткий зв'язок стажу і компетентностей усіх трьох рівнів: частки працівників із сформованими компетентностями на етапі формування зростали зі збільшенням стажу; частка держслужбовців з несформованими компетентностями була тим більшими, чим меншим був стаж (табл. 4.1.9).

Таблиця 4.1.9

Зв'язок компетентностей держслужбовців, переважно пов'язаних з наявним професійним досвідом, і стажу роботи на держслужбі (середні значення часток держслужбовців відповідного стажу, визначені за 6-ма компетентностями), %

Компетентності: «Прийняття ефективних рішень», «Уміння здійснювати ефективне управління персоналом», «Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію», Уміння досягати поставлених цілей», «Управління фінансами та іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами» й «Управління змінами та проектна діяльність»	Стаж роботи на держслужбі		
	до 1 року включно	1,5–5 років+5,5–10 років+11–15 років+15–20 років (об'єднано 4 групи)	21 рік і більше
Сформовані	11,3	12,5	13,3
Несформовані	72,3	68,9	65,8
На етапі формування	16,3	18,7	20,8

Джерело: Опитування «Державні службовці – 2019: професійні компетенції та освітні потреби», проведене восени 2019 р.

Отже, сама по собі практика держслужби являє собою сприятливе середовище для посилення компетентностей, переважно пов'язаних з набуттям професійного досвіду. Це може слугувати підказкою для побудови змісту навчання – розвивати компетентності в аспектах прийняття рішень, управління персоналом, комунікації та взаємодії, досягнення цілей, управління ресурсами та змінами, проектування тощо доцільно переважно в способи розв'язання практичних завдань у відповідних розділах менеджменту на успішних прикладах реальних ситуацій.

Сформованість окремих компетентностей.

Критичність мислення.

Інтегрований показник сформованості компетентності «Критичність мислення», розрахований з урахуванням відповідей респондентів на одне пряме та два контраверсійних запитання, в цілому по виборці становить 52,7% (сума показників «сформована компетентність» і «компетентність на етапі формування»). Серед державних службовців старшого віку (від 60 років) сформованість цієї компетентності є найнижчою (43,2%) (рис. 4.1.2).

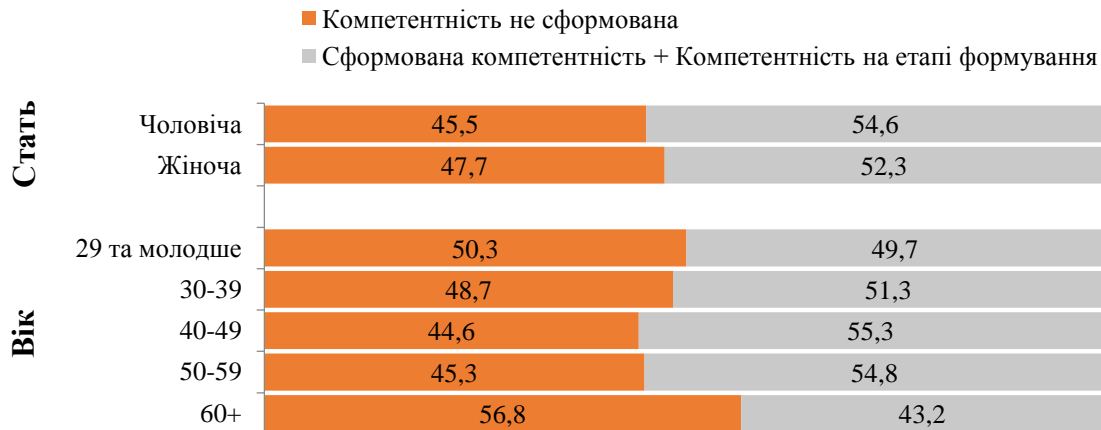


Рис. 4.1.2. Сформованість компетентності «Критичність мислення», за статтю та віком, %

Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію.

Сформованість комунікативних навичок державних службовців лінійно збільшується з віком – від 33,6% серед осіб віком менше ніж 29 років, до 52,8 серед осіб віком старших ніж 60 років (рис. 4.1.3).

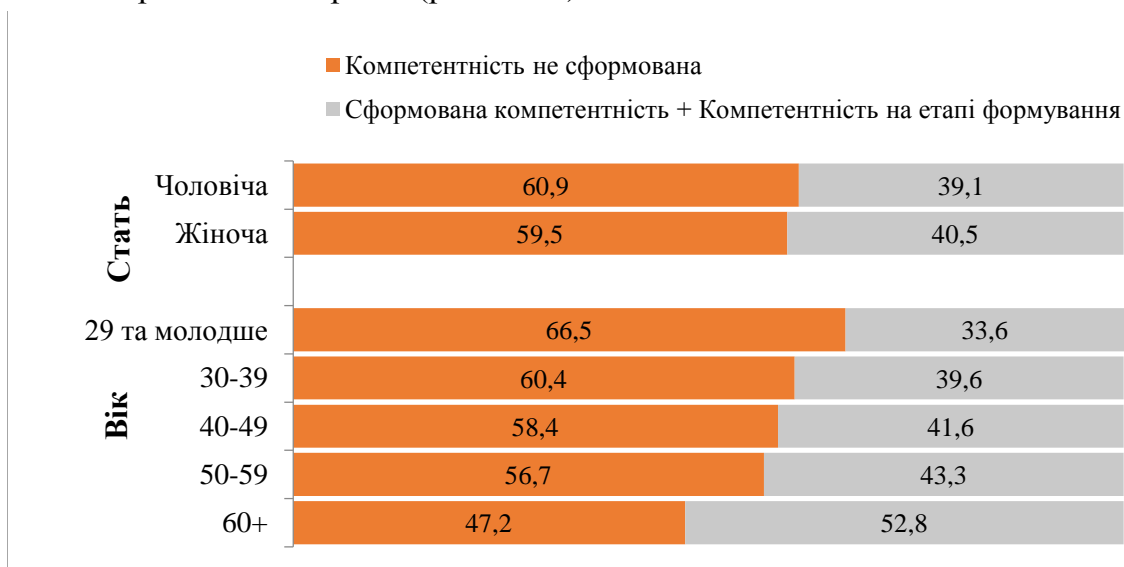


Рис. 4.1.3. Сформованість компетентності «Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію», за статтю та віком, %

Уміння працювати з інформацією.

Показник сформованості компетентності «Уміння працювати з інформацією» приблизно однаковий як серед жінок – державних службовців, так і серед чоловіків. Деякі коливання виявлені залежно від віку респондентів: у віковій групі 30–39 років сформованість цієї компетентності є найнижчою (25,4%), серед службовців віком 50–59 років відповідний показник є помітно вищим і становить 34,2% (рис. 4.1.4).



Рис. 4.1.4. Сформованість компетентності «Уміння працювати з інформацією», за статтю та віком, %

Уміння досягати поставлених цілей.

Сформованість компетентності (компетентність або сформована, або на етапі формування) «Уміння досягати поставлених цілей» лінійно зменшується із зменшенням рівня респондента у службовій ієрархії: від 52% серед керівників державного органу, департаменту, управління, до 43% серед адміністраторів і спеціалістів. Серед службовців категорії «Б» рівень сформованості цієї компетентності сягає 49,1%, серед службовців категорії «В» – лише 43,5% (рис. 4.1.5).

Управління змінами та проєктна діяльність.

Сформованість компетентності «Управління змінами та проєктна діяльність» є найбільш високою серед керівників високого рангу – керівників державного органу, департаменту або управління. Серед респондентів цієї категорії сформованість (компетентність або сформована, або на етапі формування) сягає 61%. Із зменшенням статусу респондента у службовій ієрархії показник сформованості зменшується до 40,9% серед адміністраторів і спеціалістів. У цілому, серед службовців категорії «Б» сформованість компетентності «Управління змінами та проєктна діяльність» становить 56,2%, серед службовців категорії «В» – відповідно 43,8% (рис. 4.1.6).



Рис. 4.1.5. Сформованість компетентності «Уміння досягати поставлених цілей», за умовним рівнем в ієрархії та категорією, %



Рис. 4.1.6. Сформованість компетентності «Управління змінами та проєктна діяльність», за умовним рівнем в ієрархії та категорією, %

Управління фінансами та іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами.

У двох третин держслужбовців компетентність «Управління фінансами, та іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами» є несформованою.

Найвищими показники сформованості цієї компетенції (компетентність або сформована, або на етапі формування) є серед керівників високого рангу (керівники державних органів, департаментів, управлінь). Поміж цієї категорії службовців сформованість цієї компетентності сягає 35%, із зниженням місця службовця в ієрархії сформованість компетентності також зменшується – до 24,5% серед адміністраторів і спеціалістів. Державним службовцям категорії «Б» притаманна сформованість на рівні 32,6%, службовцям категорії «В» – 27% (рис. 4.1.7).



Рис. 4.1.7. Сформованість компетентності «Управління фінансами та іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами», за умовним рівнем в ієрархії та категорією, %

Лідерські якості (публічна діяльність).

Необхідні на державній службі лідерські якості в цілому не притаманні чиновникам: у понад двох третин з них така компетентність, за даними дослідження, є несформованою. Як і стосовно інших компетентностей, сформованість лідерських якостей найбільше притаманна представникам вищого ешелону державної служби: у 13,8% керівників державного органу, департаменту або управління така компетентність сформована, ще у 18,1% – перебуває на етапі формування. Натомість, серед адміністраторів і спеціалістів аналогічні показники становлять 10% і 14,4% (рис. 4.1.8).



Рис. 4.1.8 Сформованість компетентності «Лідерські якості (публічна діяльність)», за умовним рівнем в ієрархії, %

Стресостійкість.

У цілому, лише кожному десятому з респондентів (9,8%) притаманна сформована компетентність «Стресостійкість», ще у 16,6% вона перебуває на етапі формування. У службовців-чоловіків сформованість цієї компетентності є вищою, порівняно з жінками: сформована, або така, що перебуває на етапі формування, стресостійкість притаманна 33,9% чоловіків і лише 24,5% – жінкам. Найчастіше така компетентність притаманна державним службовцям старшого віку: серед респондентів старшого віку (60 років і більше) аналогічний показник становить 32%, серед 50–59-річних – 28,4% (рис. 4.1.9).



Рис. 4.1.9. Сформованість компетентності «Стресостійкість», за статтю та віком, %

Уміння вчитися й освоювати нові знання та досвід.

У будь-якій сфері діяльності надзвичайно важливою компетентністю є вміння вчитися та освоювати нові знання та досвід. Лише 9% держслужбовців мають сформовану компетентність вчитися й освоювати нові знання, ще у 10,9% вона перебуває на етапі формування. У цілому, у понад 80% службовців така компетентність не є сформованою. Показники наявності сформованої або такої, що перебуває на етапі формування, компетентності є дещо вищими серед жінок, ніж чоловіків (відповідно 20,7% і 16,7%). За віком істотних відмінностей у стані сформованості цієї компетентності не виявлено (рис. 4.1.10).



Рис. 4.1.10. Сформованість компетентності «Уміння вчитися й освоювати нові знання та досвід»», за статтю та віком, %

Прийняття ефективних рішень.

Здатність ухвалення своєчасних та ефективних рішень є важливою характеристикою сучасного службовця. У 83,2% респондентів, за результатами дослідження, відсутня сформована компетентність «Прийняття ефективних рішень». Наявність такої компетенції притаманна лише 7,3% респондентів, у ще 9,5% вона перебуває на етапі формування. На фоні в цілому відносно невисоких показників сформованості цієї компетентності виокремлюється вікова група 50–59-річних службовців, серед яких питома вага осіб, у яких така компетентність або сформована, або перебуває на етапі формування, становить 27,1% (рис. 4.1.11).



Рис. 4.1.11. Сформованість компетентності «Прийняття ефективних рішень», за статтю та віком, %

Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності.

Інформаційно-комунікативні технології дедалі ширше впроваджуються у повсякденну діяльність у всіх сферах діяльності. Очевидною проблемою сучасної державної служби в Україні є вкрай низькі показники сформованості цієї компетентності серед службовців: за даними дослідження, лише у 5,4% з них така компетентність сформована, ще у 5,4% – перебуває на етапі формування. У цілому, 89,1% службовців, взяли участь в опитуванні, продемонстрували відсутність у них відповідної компетентності. Найбільш критична ситуація із здатністю до використання ІКТ у професійній діяльності – серед державних службовців старшого віку: серед них питома вага тих, у кого така компетентність або сформована, або принаймні перебуває на етапі формування, складає лише 6,4% (рис. 4.1.12).

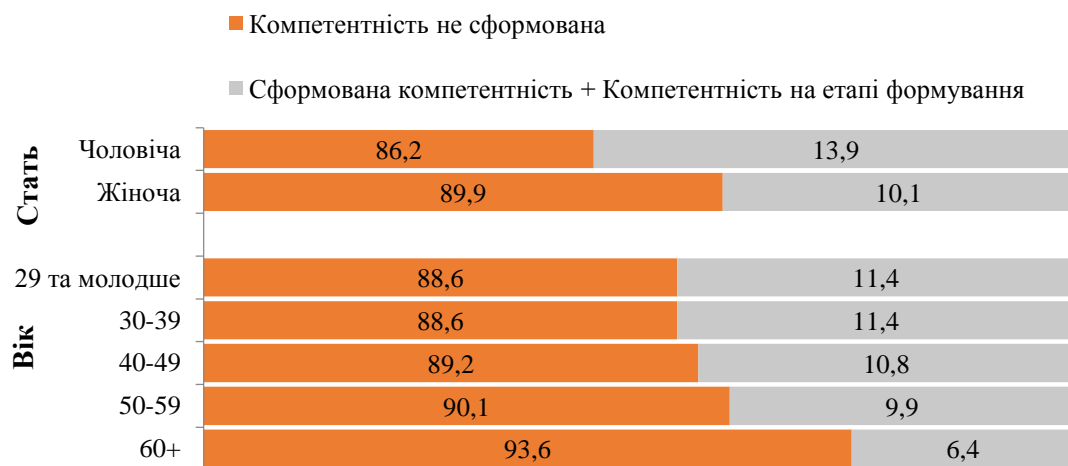


Рис. 4.1.12. Сформованість компетентності «Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності», за статтю та віком, %

Уміння здійснювати ефективне управління персоналом.

Уміння здійснювати ефективне управління персоналом є найменш сформованою компетентністю сучасних службовців. Лише у 2,5% опитаних ця компетентність сформована та ще у 3,6% перебуває на етапі формування.

4.2. Функціональна спроможність державних службовців

На основі аналізу інваріативних фахових або особистісних компетенцій авторами розроблено структуру управлінських функцій, що складається з 7-ми складових:

- адміністративної;
- виконавської/розпорядчої;
- координаційної/комунікативної;
- проєктувальної/планувальної;
- контрольної;
- організаційної;
- мотиваційної.

Для кожної з компетентностей застосовано емпіричні вагові коефіцієнти, які були використані при подальших розрахунках. Для кожної з управлінських функцій одна з компетентностей (ключова) має істотно більше значення вагового коефіцієнта:

- для адміністративної функції – компетентність «Ефективне управління персоналом» (0,299);
- для виконавської/розпорядчої функції – компетентність «Уміння досягати поставлених цілей» (0,307);
- для координаційної/комунікативної функції – компетентність «Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію» (0,313);
- для проєктувальної/планувальної функції – компетентність «Уміння працювати з інформацією» (0,259);
- для контрольної функції – компетентність «Критичність мислення та неупередженість» (0,3);
- для організаційної функції – компетентність «Управління змінами та проєктна діяльність» (0,249);
- для мотиваційної функції – компетентність «Лідерські якості (публічна діяльність)» (0,275) (табл. 4.2.1).

Таблиця 4.2.1

Структура управлінських функцій і відповідних їм інваріативних фахових та особистісних компетентностей державних службовців

Назва управлінської функції	Інваріативна фахова чи особистісна компетентність	Емпіричний ваговий к-т
Адміністративна функція	Уміння вчитися та набувати нові знання й досвід	0,155
	Управління змінами та проєктна діяльність	0,156
	Уміння досягати поставлених цілей	0,236
	Ефективне управління персоналом	0,299
	Стресостійкість	0,155
Виконавська/розпорядча функція	Уміння вчитися та набувати нові знання й досвід	0,156
	Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію	0,234
	Уміння досягати поставлених цілей	0,307
	Стресостійкість	0,156
	Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	0,148
Координаційна / комунікативна функція	Уміння вчитися та набувати нові знання й досвід	0,165
	Прийняття ефективних рішень	0,169
	Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію	0,313
	Ефективне управління персоналом	0,201
	Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	0,152
Проектувальна/планувальна функція	Уміння вчитися та набувати нові знання й досвід	0,195
	Прийняття ефективних рішень	0,183
	Уміння працювати з інформацією	0,259
	Критичність мислення та неупередженість	0,223
	Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	0,141
Контрольна функція	Уміння вчитися та набувати нові знання й досвід	0,121
	Уміння працювати з інформацією	0,231
	Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію	0,196
	Критичність мислення та неупередженість	0,3
	Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	0,152
Організаційна функція	Уміння вчитися та набувати нові знання й досвід	0,158
	Управління змінами та проєктна діяльність	0,249
	Ефективне управління персоналом	0,29
	Стресостійкість	0,176
	Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	0,126
Мотиваційна функція	Уміння вчитися та набувати нові знання й досвід	0,18
	Лідерські якості (публічна діяльність)	0,275
	Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію	0,255
	Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	0,117
	Управління фінансами та матеріальними ресурсами	0,172

При оцінюванні рівня сформованості управлінських функцій авторами було застосовано кількісний критерій 0,36¹²⁶ та систему якісних відповідників функції чи інваріативної фахової або особистісної компетентності (табл. 4.2.2).

¹²⁶ Кількісний критерій 0,36 запропоновано 1987 р. науковцями Московського державного університету імені М.В. Ломоносова й обґрунтовано в рамках кандидатської дисертації (Див.: Афонін Е.А. Формирование общедидактических умений у руководителей контрразведывательных подразделений органов КГБ СССР).

Таблиця 4.2.2

Шкала оцінювання рівня сформованості функцій та інваріативних фахових і особистісних компетентностей державних службовців

Кількісний критерій	Якісний відповідник функції чи інваріативної фахової або особистісної компетентності
1 >0,36 бала	Функція/компетентність є сформованою і такою, що повною мірою усвідомлюється державним службовцем і гарантує його ефективну діяльність у межах, визначених повноважень. Діяльність/дія має продуктивний характер і значущі результати, що забезпечують реалізацію кінцевої суспільно значущої мети
0,36->0 балів	Функція/компетентність перебуває на етапі формування і є такою, що не повною мірою усвідомлюється державним службовцем і може реалізовуватись спорадично, не у всіх видах професійних завдань. Виконання діяльності/дії залежить від ситуативних чинників та може не привести до реалізації кінцевої суспільно значущої мети
0 балів	Функція/компетентність не є сформованою, її виконання не приводить до певного результату та не забезпечує реалізацію кінцевої суспільно значущої мети

Найбільш сформованою функцією виявилася контрольна: вона сформована у понад 28% держслужбовців, ще у 52,1% – перебуває на етапі формування. Виконавча/розпорядча функція сформована у 24,2% респондентів (ще у 51,8% вона перебуває на етапі формування), проєктувальна/планувальна – відповідно у 19,4% та 57,9%, мотиваційна функція – сформована у 18,6% службовців, перебуває на етапі формування – у 53,7%, адміністративна функція – відповідно 15,3% і 59,9%. Найменше сформованими виявилися організаційна та координаційна/комунікативні функції відповідно 14,4% і 11,6%. (Див. рис. 4.2.1).

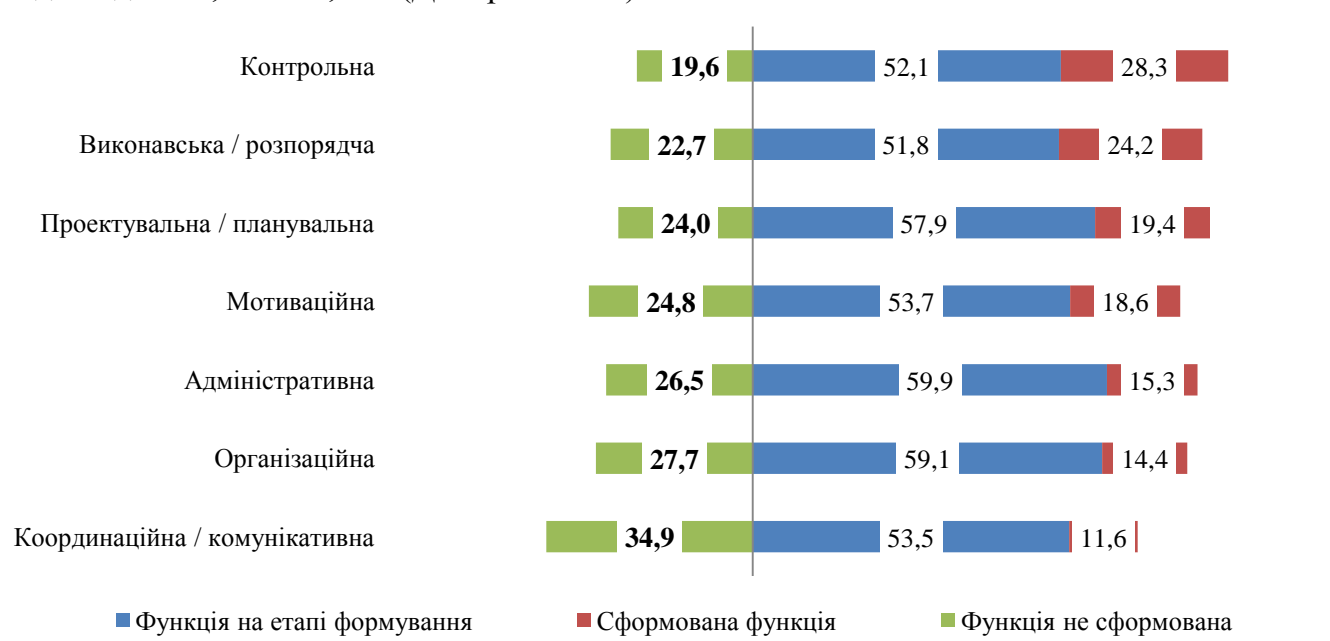


Рис. 4.2.1. Результати вимірювання управлінських функцій державних службовців (агреговані змінні), %

Сформованість окремих функцій.

Адміністративна функція.

Сформованість адміністративної функції лінійно збільшується із зростанням місця респондента у службовій ієрархії: від 12,3% серед адміністраторів і спеціалістів до 18,9% серед керівників вищої ланки: керівників державного органу, департаменту або управління (рис. 4.2.2).

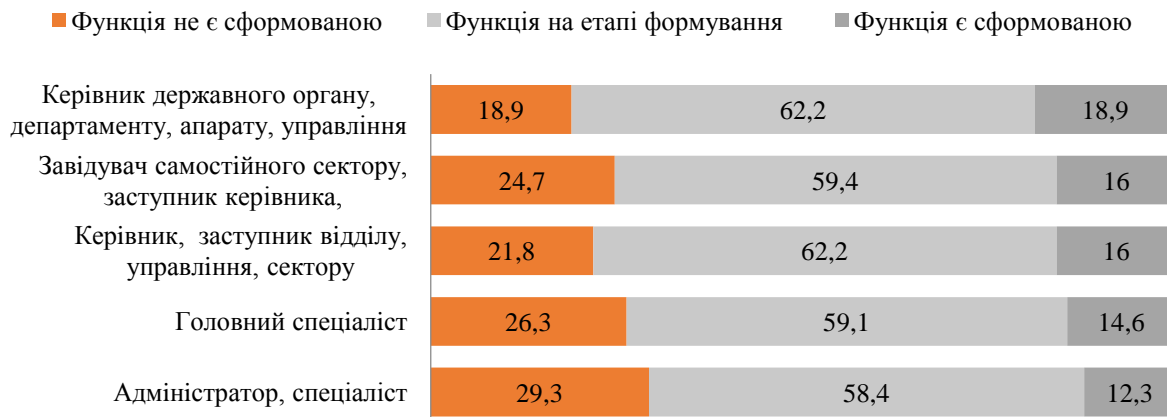


Рис. 4.2.2. Сформованість адміністративної функції, за умовним місцем в ієрархії, %

Виконавська / розпорядча функція.

Відсутність сформованої управлінської функції «Виконавська/розпорядча» більш поширена серед службовців категорії «В», ніж серед службовців категорії «Б» (відповідно 26,2% і 21,2%). Найвищими показники сформованості цієї функції є серед керівників державних органів, департаментів, управлінь (28,3%), найнижчими – серед адміністраторів і спеціалістів (21,1%) (табл. 4.2.3).

Таблиця 4.2.3

Сформованість виконавчої/ розпорядчої функції, за умовним місцем в ієрархії та категорією службовця, %*

Сформованість управлінської функції	Категорія	Рівень службовця в ієрархії					
		Керівник державного органу, департаменту, апарату, управління			Завідувач самостійного сектору, заступник керівника,	Керівник, заступник відділу, управління, сектору	Головний спеціаліст
		Б	В				
Функція не є сформованою		21,2	26,2	20,9	20,9	21,4	25,1
Функція на етапі формування		52,9	50,6	50,8	53,5	54,5	51,2
Функція є сформованою		25,9	23,2	28,3	25,6	24,1	23,8
							21,1

* Рожевим кольором позначено дані, які мають вищі за середні показники (статистично значущі відмінності).

** Сіро-голубим кольором позначено дані, які мають нижчі за середні показники (статистично значущі відмінності).

Координаційна/комунікативна функція.

Несформованість координаційної/комунікативної функції найбільше притаманна молодим службовцям: у цій віковій групі показник несформованості сягає 41,%, натомість серед респондентів віком 50–59 років він становить 29,9%. Питома вага службовців, у яких функція на етапі формування, серед 50–59-річних становить 56,7%, серед осіб віком 29 років і молодше – 49,1% (табл. 4.2.4).

Таблиця 4.2.4

Сформованість координаційної/комунікативної функції, за віком, %*

Сформованість управлінської функції	Вік, років				
	29 та молодше	30-39	40-49	50-59	60+
Функція не є сформованою	41,0	36,2	33,6	29,9	28,8
Функція на етапі формування	49,1	52,7	54,7	56,7	54,4
Функція є сформованою	9,8	11,1	11,7	13,4	16,8

* Рожевим кольором позначено дані, які мають вищі за середні показники (статистично значущі відмінності).

** Сіро-голубим кольором позначено дані, які мають нижчі за середні показники (статистично значущі відмінності).

Проектувальна/планувальна функція.

Розрахунки не виявили істотних відмінностей формування управлінської функції «проектування/планування» залежно від віку державних службовців, хіба що показник сформованості у респондентів віком 30–39 років є дещо нижчим, ніж в інших вікових групах. Питома вага службовців, серед яких така функція не є сформованою, зменшується із 26,1% серед осіб віком 29 років і менше, до 19,3% у віковій групі 50–59 років. Натомість, старших за віком службовців –(віком 60 років і старше) цей показник знов зростає, до 24,8% (рис. 4.2.3).

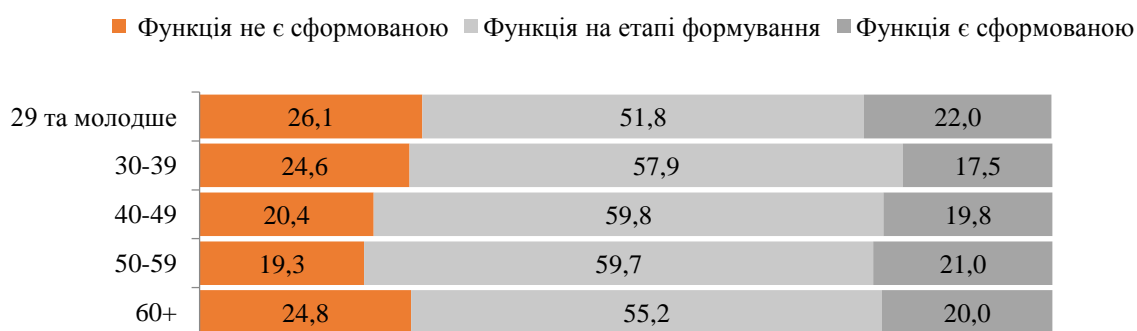


Рис.4.2.3. Сформованість проектувальної/планувальної функції, за віком, %

Контрольна функція.

Сформованість контрольної функції частіше притаманна службовцям високого рангу: серед керівників державного органу, департаменту або управління питома вага респондентів із сформованою контрольною функцією сягає 33,3%, в той час як серед адміністраторів і спеціалістів вона становить лише 22,6%. Серед державних службовців

категорії «Б» мають сформовану контрольну функцію 31,4%, серед службовців категорії «В» – 26,4% (рис. 4.2.4).

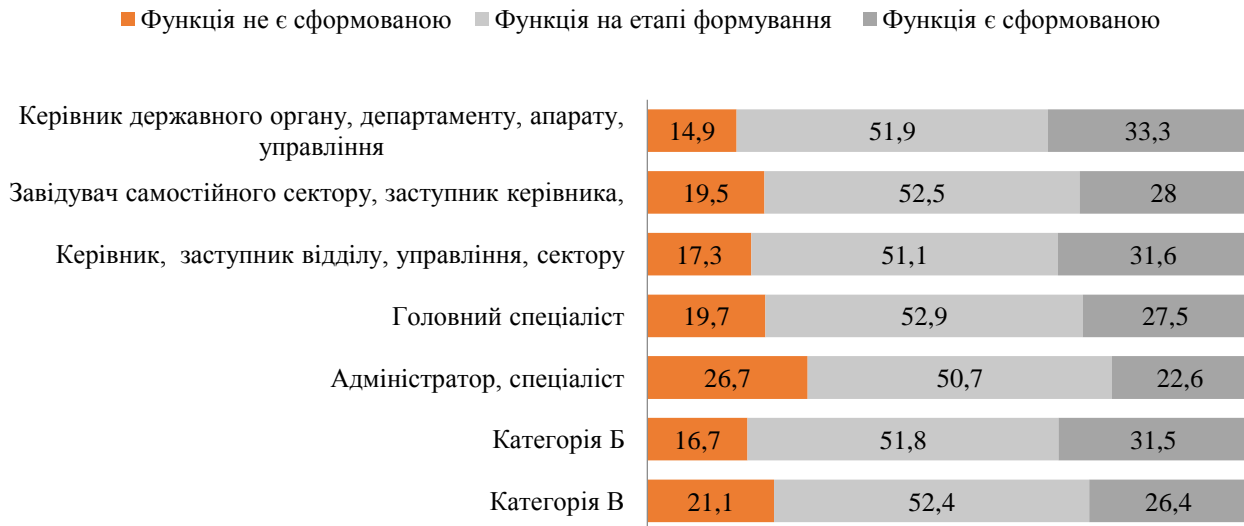


Рис. 4.2.4. Сформованість контрольної функції, за умовним рівнем в ієрархії та категорією, %

Організаційна функція.

Сформованість організаційної функції частіше притаманна чоловікам, ніж жінкам: серед чоловіків питома вага службовців із сформованою організаційною функцією становить 16,8%, серед жінок – 13,8%. У віковій групі 60 років і старше частка респондентів із сформованою організаційною функцією складає 24,0%, що значно більше, ніж в інших вікових групах (рис. 4.2.5).

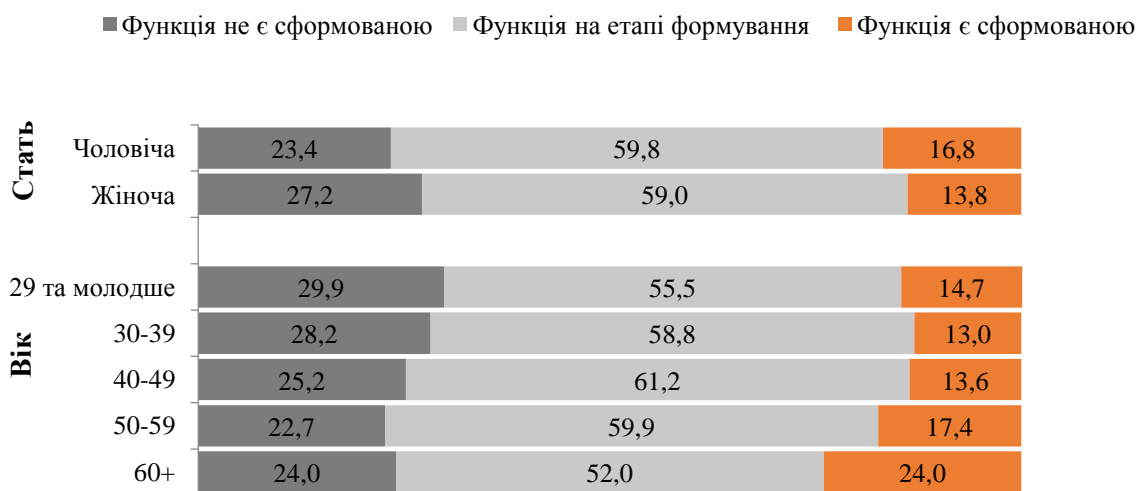


Рис. 4.2.5. Сформованість організаційної функції, за статтю та віком, %

Мотиваційна функція.

Показники сформованості мотиваційної функції є найвищими серед керівників державних органів, департаментів та управлінь – у цій групі сформованість сягає 25,6%, в той час як серед адміністраторів і спеціалістів – лише 17,4%. Службовцям категорії «Б» сформованість цієї функції притаманна у 21,2% випадків, службовцям категорії «В» – у 17,0% випадків (рис. 4.2.6).



Рис. 4.2.6. Сформованість мотиваційної функції, за умовним рівнем в ієрархії та категорією, %

У цілому, серед опитаних державних службовців лише чверть (24–28%) виявила сформованість 2-х необхідних державному службовцю (контрольної та виконавської/розпорядчої) управлінських функцій. Кожен п'ятий державний службовець (18–19%) виявив інші дві важливі для державної служби функції (проектувальну/планувальну та мотиваційну). Кожен сьомий державний службовець (12–15%) виявив сформованість ще трьох (адміністративної, організаційної та координаційної) функцій.

Водночас у 50–60% протестованих державних службовців зазначені функції перебували на етапі формування і лише у 20–30% держслужбовців управлінські функції виявилися несформованими. Отже, функціональний стан готовності державних службовців вигідно відрізняється від стану сформованості у них інваріативних фахових і особистісних компетентностей, наявність яких на етапі формування демонструють 4–32% респондентів в той час, як 47–94% протестованих державних службовців залишаються некомпетентними.

Висновки до розділу 4

Компетентності.

Сформованість кожної з дванадцяти необхідних держслужбовцю компетентностей, залежно від конкретної компетентності, властива 2–21% респондентів; несформованість – 47–94%; у 4–33% опитаних компетентності перебували на етапі формування; особливої уваги потребує несформованість у 80% держслужбовців компетентності «Вміння вчитися й засвоювати нові знання та досвід» (вона значно актуалізована під час проведення нових реформ), а також несформованість у майже 90% опитаних здатності до використання ІКТ у професійній діяльності (ускладнює зокрема впровадження реформи «держава у смартфоні»).

Лише п'ята частка опитаних держслужбовців (21%) сформувала по 2-ві з 12-ти необхідних компетентностей (критичність мислення й уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію); близько 13–17% осіб, які володіють 4-ма компетентностями (умінням працювати з інформацією, умінням досягати поставлених цілей, управлінням змінами та проектною діяльністю, управлінням фінансами й іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами); близько 9–10% опитаних є володарями 3-х сформованих компетентностей (лідерськими якостями (публічною діяльністю), стресостійкістю, умінням вчитися та освоювати нові знання та досвід); у близько 3–7% опитаних виявилися сформованими ще три компетентності (прийняття ефективних рішень, здатність до використання ІКТ у професійній діяльності, уміння здійснювати ефективне управління персоналом).

Понад 80% державних службовців притаманні несформовані компетенції «уміння здійснювати управління персоналом» (93,9%), «здатність до використання ІКТ у професійній діяльності» (89,1%), «прийняття ефективних рішень» (83,2%), «уміння вчитися та засвоювати нові знання та досвід» (80,1%).

Зафіксовано певний зв'язок між стажем роботи на держслужбі та рівнем сформованості компетентностей: чим більшим є стаж держслужбовців, тим менше серед них осіб з несформованими компетентностями й тим більше осіб, компетентності яких перебувають на етапі формування, тобто в напрямі просування від несформованих до сформованих компетентностей (незначні винятки з цієї закономірності загальної тенденції не порушують). Водночас залишається важко пояснюваним, що частка працівників із сформованими компетентностями не пов'язувалася зі стажем – вона була майже однаковою (близько 12%) в усіх аналізованих групах. Запропоновані пояснювальні гіпотези цього явища потребують перевірки в подальших дослідженнях.

Важливою складовою відбору кадрів на держслужбу доцільно визнати об'єктивні процедури тестування кандидатів щодо компетентностей, переважно пов'язаних з особливостями психології особистості (відповідні компетентності значно залежать від вроджених і набутих у процесі соціалізації переважно в молодості психофізіологічних

властивостей, що й підтвердили результати опитування: найбільшу частку працівників із сформованими цими компетентностями зазначено серед працівників найменшого стажу).

Управлінські функції.

Сформованість кожної із семи необхідних держслужбовцю управлінських функцій залежно від конкретної функції властива 12–28% осіб; несформованість – 20–35%; у 52–60% опитаних функції перебували на етапі формування (тобто стан сформованості функцій є кращим, ніж стан сформованості компетентностей).

Найбільш сформованою управлінською функцією виявилася контрольна: вона сформована у понад 28% держслужбовців, ще у 52,1% перебуває на етапі формування. Виконавча/розпорядча функція сформована у 24,2% респондентів (ще у 51,8% вона перебуває на етапі формування), проєктувальна/планувальна – відповідно у 19,4% та 57,9%, мотиваційна функція – сформована у 18,6% службовців, перебуває на етапі формування – у 53,7%, адміністративна функція – відповідно 15,3% і 59,9%. Найменше сформованими виявилися організаційна та координаційна/комунікативні функції – відповідно 14,4% і 11,6%.

РОЗДІЛ 5

ОЦІНКА ОСВІТНІХ ПОТРЕБ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У розділі наведено ієрархію 47-ми освітніх потреб державних службовців, систематизованих за 11-ма напрямками навчання. Простежено зв'язок освітніх потреб від стажу роботи на державній службі та від рівня сформованості компетентностей. Проаналізовано відповідність індивідуальних програм підвищення кваліфікації держслужбовців та їх освітніх потреб.

Свої освітні потреби держслужбовці визначали в переліку з 47-ми тем, які обрали б для підвищення рівня професійної компетентності (табл. 5.1, 5.2).

Таблиця 5.1

Переваги держслужбовців стосовно вибору тем для підвищення професійної компетентності, %*

Прийняття ефективних управлінських рішень	38,8
Електронний документообіг та електронний архів	36,6
Іноземна мова професійного спрямування	36,2
Стимулювання командної роботи	35,3
Стратегічне мислення	34,7
Управління персоналом на державній службі	33,9
Культура ділового мовлення, ділове листування	31,9
Ділова українська мова в публічному управлінні	31,5
Дотримання прав людини на державній службі	30,0
Розвиток лідерства на державній службі	29,3
Стратегічне планування, моніторинг та оцінка прийнятих рішень, формування пріоритетів розвитку органу державної влади	28,6
Оцінка та підбір кадрів на державній службі	28,0
Управління змінами	26,1
Організація системи діловодства в органах державної влади	25,7
Стрес-менеджмент	25,6
Особливості ділового спілкування з міжнародними організаціями	25,3
Організація ділових заходів. Види ділових заходів та етапи їх проведення	24,6
Е-урядування в публічному управлінні	23,8
Європейська та євроатлантична інтеграція України	23,4
Управління державними фінансами, середньострокове бюджетне планування	23,1
Взаємодія органів публічної влади з громадськістю та ЗМІ	22,3
Розвиток емоційного інтелекту	22,2
Організаційна культура державних службовців	21,8
Кризовий менеджмент	21,4
Інноваційні технології в публічному секторі	21,4
Стратегічні комунікації в органах державної влади	21,3
Інвестиційна діяльність	21,0
Публічні закупівлі, особливості організації проведення тендерів	20,9
Залучення та використання міжнародної технічної допомоги	20,9

Впровадження системи управління якістю в органі державної влади	20,2
Розроблення та реалізація плану змін	19,6
Адміністративні процедури та надання адміністративних послуг органами державної влади	19,5
Проектний менеджмент в органах виконавчої влади	19,4
Делегування та управління результатами	19,3
Планування та прогнозування в публічному управлінні	19,3
Тайм-менеджмент	18,2
Аналіз і формування державної політики	17,9
Особливості функціонування юридичних служб в органах державної влади	17,9
Внутрішній аудит, бухгалтерський облік	17,8
Організація та здійснення державного нагляду (контролю)	17,8
Управління державною власністю	17,4
Забезпечення, охорона і захист прав та інтересів осіб з інвалідністю	16,7
Проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів	15,4
Формування та розвиток громадянських компетентностей	14,6
Захист прав інтелектуальної власності. Реєстрація авторського права: процедура та особливості захисту	14,2
Медіація. Фасилітація	12,3
Основні засади нормопроектувальної техніки	10,9

* Частка відповідей на запитання: «Які із запропонованих тем Ви обрали б для підвищення свого рівня професійної компетентності?». Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки наведено розподіл ствердних відповідей.

Таблиця 5.2

Зацікавленість держслужбовців у іншій тематиці для підвищення професійного рівня, %*

Вказали іншу тематику	3,3
-----------------------	-----

* Частка відповідей на запитання: «Яка інша тематика Вас цікавить для підвищення свого професійного рівня?». Прямая мова респондентів (опитаних за допомогою паперової анкети).

У цьому переліку низка тем виявилися спорідненими або надто подрібненими, тому їх доцільно було розглядати як розділи-підтеми окремих навчальних курсів. Відповідно, для створення загального уявлення про освітні потреби позначені респондентами теми було об'єднано за напрямками навчання.

Найзатребуванішими виявилися: навчання іноземній мові професійного спрямування (так зазначили 36% опитаних), використання ІКТ в професійній діяльності (31%), пов'язані з діловодством аспекти (27%) та менеджмент в усьому його розмаїтті – стратегічне мислення, планування, прийняття рішень, робота з кадрами, застосування спеціальних різновидів менеджменту, впровадження інноваційних технологій (26%) тощо (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

Освітні потреби державних службовців для підвищення їх професійної компетентності, %*

Доцільні напрями навчання	Обрані респондентами теми	Частка осіб, які визначилися	Середнє значення за напрямом
Іноземна мова	Іноземна мова професійного спрямування	36	36
ІКТ	Електронний документообіг та електронний архів	37	31
	Е-урядування в публічному управлінні	24	
Діловодство	Культура ділового мовлення, ділове листування	32	27
	Ділова українська мова в публічному управлінні	32	
	Особливості ділового спілкування з міжнародними організаціями	25	
	Організація системи діловодства в органах державної влади	26	
	Організація ділових заходів. Види ділових заходів та етапи їх проведення	25	
	Організаційна культура державних службовців	22	
Менеджмент	Прийняття ефективних управлінських рішень	39	26
	Стратегічне мислення	35	
	Розвиток лідерства на державній службі	29	
	Стратегічне планування, моніторинг та оцінка прийнятих рішень, формування пріоритетів розвитку органу державної влади	29	
	Оцінка та підбір кадрів на державній службі	28	
	Управління персоналом на державній службі	34	
	Стимулювання командної роботи	35	
	Управління змінами	26	
	Розроблення та реалізація плану змін	20	
	Стрес-менеджмент	26	
	Кризовий менеджмент	21	
	Інноваційні технології в публічному секторі	21	
	Впровадження системи управління якістю в органі державної влади	20	
	Проектний менеджмент в органах виконавчої влади	19	
	Делегування та управління результатами	19	
	Планування та прогнозування в публічному управлінні	19	
	Тайм-менеджмент	18	
Євроінтеграція	Європейська та євроатлантична інтеграція України	23	22
	Залучення та використання міжнародної технічної допомоги	21	
Державні фінанси та власність	Управління державними фінансами, середньострокове бюджетне планування	23	20
	Публічні закупівлі, особливості організації проведення тендерів	21	
	Інвестиційна діяльність	21	
	Внутрішній аудит, бухгалтерський облік	18	
	Управління державною власністю	17	
Захист прав	Дотримання прав людини на державній службі	30	20
	Особливості функціонування юридичних служб в органах державної влади	18	
	Забезпечення, охорона і захист прав та інтересів осіб з інвалідністю	17	

	Захист прав інтелектуальної власності. Реєстрація авторського права: процедура та особливості захисту	14	
Комунікація	Стратегічні комунікації в органах державної влади	21	19
	Взаємодія органів публічної влади з громадськістю та ЗМІ	22	
	Розвиток емоційного інтелекту	22	
	Медіація. Фасилітація	12	
Держава для суспільства	Адміністративні процедури та надання адміністративних послуг органами державної влади	20	18
	Аналіз та формування державної політики	18	
	Організація та здійснення державного нагляду (контролю)	18	
Громадянськість	Формування та розвиток громадянських компетентностей	15	15
Нормотворчість	Проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів	15	13
	Основні засади нормопроєктувальної техніки	11	

* Значення округлені до цілих відсотків.

Ці дані створюють лише уявлення про освітні потреби всього загалу держслужбовців. Для глибшого розуміння запитів окремих груп досліджуваного контингенту доцільно було проаналізувати його в розрізі сформованості компетентностей, а потім визначати зв'язки з потребами. Натомість навіть побіжним поглядом на ці результати стає очевидним, що вони не мають кореляції.

У ході порівняльного аналізу *не виявлено наявності прямої залежності потреб у навчанні від рівня сформованості компетентностей*. Так, лише у трьох випадках (із дванадцяти можливих відповідно до числа компетентностей) бажаючих навчатися було найбільше серед осіб з несформованими компетентностями; у п'яти випадках з 12-ти загального переліку компетентності перебували на етапі формування; у чотирьох випадках – серед осіб із сформованими компетентностями. Ці дані вказують на те, що в досліджуваному середовищі в цілому не відповідають дійсності розхожі тези про те, що більшу потребу в підвищенні кваліфікації мають некомпетентні державні службовці. Фактично виявлені установки свідчать про те, що більш компетентні державні службовці мають більшу мотивацію щодо підвищення кваліфікації. Лише в трьох випадках із дванадцяти можливих було відмічено той збіг, що працівників із сформованими компетентностями («Стресостійкість», «Уміння вчитися та засвоювати нові знання та досвід» і «Прийняття ефективних рішень») було менше серед бажаючих навчатися (19,5%, 22,2 та 22,6% відповідно), ніж серед осіб з несформованими цими компетентностями (24,1%, 23,2 та 23,2% відповідно) і тих, у кого зазначені компетентності перебували на етапі формування (21,9%, 24,9 та 24,6% відповідно). Так само лише в трьох випадках серед бажаючих навчатися було найбільше осіб з несформованими компетентностями («Уміння працювати з інформацією», «Лідерські якості» та «Стресостійкість»), ніж тих, у кого зазначені компетентності перебували на етапі формування та були сформовані. Якщо тенденція намагатися ліквідувати прогалини в професійній підготовці серед осіб з несформованими компетентностями є

цілком зрозумілою, то потреба в підвищенні кваліфікації серед достатньо компетентних працівників імовірно пояснюється необхідністю постійного опанування новелами, спричиненими змінами/реформами української держслужби протягом часу незалежності.

Фахівцями Національного агентства України з питань державної служби підготовлено Звіт про узагальнення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2020 рік¹²⁷. Звіт складено на основі узагальнення індивідуальних програм 63 державних службовців категорії «А», 10 631 службовців категорії «Б», 35 896 службовців категорії «В». Автори документа виходять з припущення, що затверджені керівництвом індивідуальні програми відображають потреби службовців у професійному навчанні.

Застосований у Звіті підхід до систематизації даних дещо ускладнює порівняльний аналіз змісту індивідуальних програм і результатів опитування. Оскільки сума виборів напрямів підвищення кваліфікації практично збігається з кількістю службовців кожної категорії (46 525 службовців категорії «Б» і «В» обрали 47 308 напрямів), можна припустити, що переважна кількість службовців обирала для себе один напрям підвищення кваліфікації. Водночас при заповненні опитувальника кількість освітніх потреб не обмежувалася. Крім того, 28% держслужбовців планують навчатися за програмами підвищення кваліфікації (не рідше ніж один раз на три роки), а ще 7% – за програмами для вперше призначених на посади державної служби; відповідно, частина освітніх потреб службовців буде задоволена під час проходження такого навчання. Тому порівняння питомої ваги згадування освітніх потреб у цих двох джерелах не є коректним. Більш показовим є зіставлення рангового місця кожної потреби (табл. 5.4).

Деякі освітні потреби, які респонденти часто відмічали під час опитування, практично не відображені в індивідуальних планах підвищення кваліфікації держслужбовців. Так, за результатами опитування, високою є потреба службовців у засвоєнні електронного документообігу та веденні електронних архівів. У переліку з 47-ми освітніх потреб під час опитування цю потребу відмітили 37% держслужбовців, вона є однією з найзатребуваніших. Натомість, близька до цієї потреби тема «державна політика цифрового розвитку» передбачена лише у 3% індивідуальних програм. Потребу у навчанні іноземній мові зазначили 36% опитаних, підвищення кваліфікації з іноземних мов передбачено лише у 2% індивідуальних програм.

¹²⁷ Звіт про узагальнення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2020 рік. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5%D1%81%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F/zvit-ind-potrebi.pdf>

Таблиця 5.4

**Порівняння змісту індивідуальних програм і освітніх потреб державних
службовців, вибіркові дані, %**

Звіт про узагальнення індивідуальних потреб у професійному навчанні ^{128*}			Опитування «Державні службовці – 2019: професійні компетенції та освітні потреби» ^{129**}			
Зміст індивідуальних програм службовців	%	Місце в рейтингу ***	Зіставні індикатори з опитувальника	%	Місце в порівняльному рейтингу***	Місце у загальному рейтингу (перелік з 47-ми освітніх потреб), довідково
Запобігання корупції та забезпечення доброчесності	21	1	Формування та розвиток громадянських компетентностей	15	15	44
Комунікація та взаємодія	15	2	Комунікація	19	13	22
Управління змінами	14	3	Управління змінами	26	8	13
Державна мова	9	4	Ділова українська мова в державному управлінні	32	4	8
Лідерство	7	5	Розвиток лідерства на державній службі	29	6-7	10
Управління персоналом на державній службі	6	6	Управління персоналом на державній службі	34	3	6
Стратегічне управління та планування	4	7	Стратегічне планування, моніторинг та оцінка прийнятих рішень, формування пріоритетів розвитку органу державної влади	29	6-7	11
Управління публічними фінансами	3	8-11	Управління державними фінансами, середньострокове бюджетне планування	23	10-12	20
Електронне урядування та електронна демократія	3	8-11	Е-урядування в публічному управлінні	24	9	18
Державна політика цифрового розвитку	3	8-11	Електронний документообіг та електронний архів	37	1	2
Інформаційна безпека	3	8-11	Немає відповідника	0	-	-
Підвищення кваліфікації з іноземних мов (англійська мова)	2	12-15	Іноземна мова професійного спрямування	36	2	3

¹²⁸ Там само.

¹²⁹ Опитування проводилося восени 2019 р. в 24-х областях України та м. Києві ГО «Центр «Соціальний моніторинг» та ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка». Всього опитано 6335 респондентів (4011 осіб методом онлайн-опитування та 2324 особи методом самозаповнення формалізованого запитальника за місцем роботи респондента). Стандартні відхилення при достовірних 95% і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 0,75–1,25%.

Стратегічні комунікації	2	12-15	Стратегічні комунікації в органах державної влади	21	12	26
Забезпечення прав та потреб осіб з інвалідністю	2	12-15	Забезпечення, охорона і захист прав та інтересів осіб з інвалідністю	17	14	42
Дотримання прав людини та протидія дискримінації	2	12-15	Дотримання прав людини на державній службі	30	5	9
Гендерна рівність	1	16-19	Немає відповідника		-	-
Євроатлантична інтеграція	1	16-19	Європейська та євроатлантична інтеграція України	23	10-12	19
Європейська інтеграція	1	16-19	Європейська та євроатлантична інтеграція України	23	10-12	19
Детінізація доходів	1	16-19	Немає відповідника		-	-
Національно-патріотичне виховання дітей та молоді	0,1	20	Немає відповідника		-	-

* Розрахунки авторів.

** Кількість виборів не обмежувалася.

*** Рожевим кольором позначені потреби, рейтингові місця яких, за результатами аналізу індивідуальних програм і даних опитування, істотно відрізняються, зеленим – близькі рейтингові місця.

**** Відсотки округлено до цілих значень.

Залежність освітніх потреб у навчанні від стажу роботи на держслужбі.

Дослідження не виявило наявності прямої залежності між потребами у навчанні від стажу роботи на держслужбі. Виявлено лише недостатньо чітку тенденцію деякого зменшення потреб із зростанням стажу, але лише в половині випадків; у цілому потреби в навчанні є дещо вищими серед працівників із стажем від 1 до 10 років, ніж із стажем понад 10 років. Проте на загал це не спростовує тієї тези, що попередньо набутий протягом навіть більше десятиріччя професійний досвід не стає чинником непотрібності подальшого підвищення кваліфікації (що, імовірно, пов'язане зі згаданою причиною постійного введення новел через реформування держслужби) (табл. 5.5).

Таблиця 5.5

Зв'язок освітніх потреб держслужбовців і стажу роботи на держслужбі, %*

Освітні потреби	Стаж роботи на держслужбі					
	до 1 року включно	1,5–5 років	5,5–10 років	11–15 років	15–20 років	21 рік і більше
Середні значення часток держслужбовців різного стажу, які визначили свої освітні потреби в переліку з 47-ми тем для навчання	24,0	23,7	23,9	22,5	23,1	22,1
Середні значення для держслужбовців із стажем разом 10 років і більше	23,9			22,6		

Джерело: Опитування «Державні службовці – 2019: професійні компетенції та освітні потреби», проведене восени 2019 р.

Зв'язок освітніх потреб із стажем роботи на державній службі являє собою особливий інтерес для організації навчання, оскільки працівники різного стажу держслужби в більшості випадків не однаково визначали найактуальнішу для себе тематику освітніх потреб. Виняток становить лише напрям навчання з умовною назвою «Держава для суспільства» (об'єднує теми щодо надання адміністративних послуг, формування державної політики та державного контролю), стосовно якого немає різниці в потребах у навчанні працівників різного стажу – в усіх трьох аналізованих групах відповідна частка становить 18% (табл. 5.6). Крім того, мало відрізняються й потреби в навчанні з напрямів ІКТ і громадянськості (лише на 1% і лише в одній з трьох груп різного стажу по кожному напрямку). Не було зафіксовано закономірного зв'язку щодо прямої чи зворотної залежності навчальних потреб від стажу тільки за двома напрямами – діловодства та менеджменту. За напрямом «Діловодство» (об'єднував теми щодо організаційної культури держслужбовців, діловодства в органах влади, ділового мовлення, листування, заходів тощо) потреби в навчанні були однаковими в групах з найменшим і найбільшим стажем держслужби і дещо меншими в середній за стажем групі. За напрямом «Менеджмент» найбільшу потребу в навчанні вказали держслужбовці середньої за стажем групи, дещо меншу – групи з найменшим стажем, найменшу – групи з найбільшим стажем. Натомість за рештою шістьма напрямами виявлено досить визначену закономірність: найбільшу потребу в навчанні зазначають держслужбовці з найменшим стажем, меншу – працівники середньої за стажем групи, найменшу – групи з найбільшим стажем. Такий зв'язок (чим більшим є стаж, тим краще кваліфікація) видається цілком зрозумілим стосовно п'яти з шести напрямів, про які йдеться в даному випадку, умовно названих «Євроінтеграція», «Державні фінанси та власність», «Захист прав», «Комунікація» та «Нормотворчість». Водночас не повністю зрозумілим залишається наявність такого зв'язку стосовно іноземної мови професійного спрямування.

Таблиця 5.6

Зв'язок освітніх потреб держслужбовців і стажу роботи на держслужбі, %*

Обрані респондентами напрями навчання	Середнє значення частки респондентів у групах за стажем держслужби		
	до 1 року включно	від 1,5 до 20 років включно (об'єднано 4 групи)	21 рік і більше
Іноземна мова професійного спрямування	43	37	29
ІКТ (Електронний документообіг та електронний архів. Е-урядування в публічному управлінні).	30	30	31
Діловодство (Культура ділового мовлення, ділове листування. Ділова українська мова в публічному управлінні. Особливості ділового спілкування з міжнародними організаціями. Організація системи діловодства в органах державної влади. Організація ділових заходів. Види ділових заходів та етапи їх проведення. Організаційна культура державних службовців).	28	26	28

Закінчення табл. 5.6

Менеджмент (Прийняття ефективних управлінських рішень. Стратегічне мислення. Розвиток лідерства на державній службі. Стратегічне планування, моніторинг та оцінка прийнятих рішень, формування пріоритетів розвитку органу державної влади. Оцінка і підбір кадрів на державній службі. Управління персоналом на державній службі. Стимулювання командної роботи. Управління змінами. Розроблення та реалізація плану змін. Стрес-менеджмент. Кризовий менеджмент. Інноваційні технології в публічному секторі. Впровадження системи управління якістю в органі державної влади. Проектний менеджмент в органах виконавчої влади. Делегування та управління результатами. Планування та прогнозування в публічному управлінні. Тайм-менеджмент.	25	26	24
Євроінтеграція (Європейська та євроатлантична інтеграція України. Залучення та використання міжнародної технічної допомоги).	24	22	20
Державні фінанси та власність (Управління державними фінансами, середньострокове бюджетне планування. Публічні закупівлі, особливості організації проведення тендерів. Інвестиційна діяльність. Внутрішній аудит, бухгалтерський облік. Управління державною власністю).	22	20	19
Захист прав (Дотримання прав людини на державній службі. Особливості функціонування юридичних служб в органах державної влади. Забезпечення, охорона і захист прав та інтересів осіб з інвалідністю. Захист прав інтелектуальної власності. Реєстрація авторського права: процедура та особливості захисту).	21	20	19
Держава для суспільства (Адміністративні процедури та надання адміністративних послуг органами державної влади. Аналіз та формування державної політики. Організація та здійснення державного нагляду/контролю).	18	18	18
Комунікація (Стратегічні комунікації в органах державної влади. Взаємодія органів публічної влади з громадськістю та ЗМІ. Розвиток емоційного інтелекту. Медіація. Фасилітація).	21	20	18
Громадянськість	14	15	14
Нормотворчість (Проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів. Основні засади нормопроєктувальної техніки).	15	13	12

* Значення округлені до цілих відсотків.

Джерело: Опитування «Державні службовці – 2019: професійні компетенції та освітні потреби», проведене восени 2019 р.

Зважаючи на невисокий, як уже зазначалося вище, рівень вільного володіння (upper-intermediate) в середовищі української держслужби трьома поширеними європейськими мовами, здавалося б більш зрозумілим, якби стосовно іноземної мови професійного спрямування було зафіксовано закономірний зв'язок характеру не прямої, а навпаки, зворотної залежності навчальних потреб від стажу. Адже кадри з найменшим стажем (переважно й молодші за віком) мали б краще старших володіти іншомовними навичками хоча б внаслідок більшої затребуваності зокрема англійської мови в багатьох сферах життя в останні роки. Залишається припустити, що кадри з найменшим стажем прагнуть ще більше вдосконалювати свій мовний потенціал, а старші працівники або не відчують такої виробничої потреби, або не певні в своїх здібностях опанувати іноземну мову, або не здатні докладати до цього чималих зусиль. З'ясування правильності такого припущення має бути предметом окремого дослідження.

Висновки до розділу 5

Проаналізовані освітні потреби в цілому відображають професійний запит середовища української держслужби, для якого характерні: неповний гендерний паритет (майже 60% працівників – чоловіки); сприятливе вікове співвідношення молодості та життєвого досвіду (більше ніж половина працівників мали вік до 40 років); значне переважання (понад 70%) осіб, стаж держслужби яких 15 і менше років, що актуалізує проблему збереження і передачі інституційної пам'яті; висока освіченість понад 90% контингенту з переважанням економічних спеціальностей (більше третини) і меншою часткою спеціальності «державне управління» (до 10%); вільне володіння якоюсь однією з трьох найпоширеніших у Європі мов на рівні англійської до 9%, німецької до 2%, французької до 1%, що ускладнює роботу з оригінальними документами ЄС (іншомовні компетенції держслужбовців потребують вдосконалення).

Своїми найбільшими освітніми потребами держслужбовці визначили навчання іноземній мові професійного спрямування (36% опитаних), використанню ІКТ в професійній діяльності (31%), різним аспектам діловодства (27%) та управлінській діяльності (менеджменту) в усьому її розмаїтті (26%).

Не було виявлено прямої залежності потреб у навчанні від рівня сформованості компетентностей. У чверті випадків потреб у навчанні було найбільше серед осіб з несформованими компетентностями, у треті – серед осіб із сформованими компетентностями і майже в 40% випадків – серед тих, у компетентності перебували на етапі формування. Тобто, в досліджуваному середовищі не цілком відповідають дійсності поширені тези про тим меншу потребу в підвищенні кваліфікації, чим компетентнішим є працівник, і навпаки, чим гірше компетентність, тим більше потреба навчатися. Мали місце як цілком природна тенденція намагатися ліквідувати прогалини в професійній підготовці серед осіб з несформованими компетентностями, так і потреба в підвищенні кваліфікації серед достатньо компетентних працівників (останнє імовірно пояснюється необхідністю постійного опанування новелами, спричиненими змінами/реформами української держслужби протягом більшості періоду незалежності).

Не виявлено також чіткої прямої залежності потреб у навчанні від стажу роботи на держслужбі. І хоча була відзначена слабка тенденція деякого зменшення потреб із зростанням стажу, але це в цілому не заперечує істотної потреби подальшого підвищення кваліфікації працівників із стажем навіть більше десятиліття (що, імовірно, також пов'язане з наведеним вище чинником уведення новел через постійні реформи держслужби).

Навчання з посилення компетентностей, переважно пов'язаних з попередньо здобутою освітою та/або навчанням, доцільно акцентувати, насамперед, у групах держслужбовців із стажем від 1,5 до 20 років (притому тим активніше, чим більше стаж), адже саме в цьому середовищі є сприятливі передумови для ефективного опанування

новими навичками роботи з інформацією, користування ІКТ та засвоєння невідомих раніше знань і досвіду.

Навчання з посилення компетентностей, переважно пов'язаних з наявним професійним досвідом, доцільно будувати з акцентом на розв'язання практичних завдань в аспектах прийняття рішень, управління персоналом, комунікації та взаємодії, досягнення цілей, управління ресурсами та змінами, проектування тощо на успішних прикладах реальних ситуацій, адже практика держслужби сама по собі являє сприятливе середовище для посилення цих компетентностей, що й підтвердили результати опитування: частки працівників із сформованими компетентностями та на етапі формування зростали зі збільшенням стажу; частка держслужбовців з несформованими компетентностями була тим більшою, чим менший стаж.

Визначені дослідженням зв'язки стажу та освітніх потреб дозволяють диференціювати навчальну тематику для різних за стажем груп держслужбовців залежно від ступеня актуальності: вона не відрізняється стосовно надання адміністративних послуг, формування державної політики та державного контролю; мало відрізняється стосовно ІКТ, громадянськості, діловодства та менеджменту; за рештою шістьма напрямками (євроінтеграція, державні фінанси та власність, захист прав, комунікація, нормотворчість, іноземна мова професійного спрямування) найбільшу потребу в навчанні мають держслужбовці з найменшим стажем, меншу – працівники середньої за стажем групи, найменшу – групи з найбільшим стажем. (Такий зв'язок – чим більшим є стаж, тим краща кваліфікація – є цілком зрозумілим, крім випадку іноземної мови. Нею мали б краще старших володіти молоді кадри з найменшим стажем хоча б внаслідок більшої затребуваності зокрема англійської мови в багатьох сферах життя в останні роки. Наразі можна лише припустити, що молодь прагне ще більше вдосконалювати свій мовний потенціал, а старші працівники не зазначали такої потреби з причин, які ще потребують свого дослідження, адже їх може бути чимало: відсутність виробничої необхідності, непевність у власних іншомовних здібностях, неможливість або небажання докладати зусиль тощо).

РОЗДІЛ 6

ВИЯВЛЕННЯ ЛАТЕНТНОЇ СТРУКТУРИ ПРОФЕСІЙНОГО ЕТОСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Детально описується методика обробки результатів онлайн-опитування та здійснення розрахунків з метою виявлення латентної структури професійного етосу державних службовців із застосуванням однієї залежної змінної (відповіді на запитання: «На Вашу думку, наскільки цю людину можна оцінити, як придатну для державної служби?» та восьми незалежних змінних («стать», «вік», «компетентність», «прагнення допомагати людям», «ефективність», «відкритість», «лояльність до керівництва та бюрократії» та «ставлення до корупції»). У розділі аналізуються чинники, які впливають на формування професійного етосу, їх залежність від категорії службовців, регіону, місця службовця в ієрархії, стажу роботи та інших чинників. Виявлено важливі складові, які впливають на оцінювання респондентів як придатних або непридатних до державної служби, зокрема гендерні та вікові упередження.

Під час польового етапу онлайн-опитування, яке здійснювалося серед представників державної служби в оболонці LimeSurvey, взяли участь 5033 респонденти. За результатами опитування отримано 3168 повністю заповнених онлайн-анкет. Таким чином, загальний item response-rate склав 63%. Зазначимо, що «не повністю заповнена анкета» означає, що респондент припинив заповнювання запитальника не на останній сторінці, а приблизно в середині анкети.

Після завершення польового етапу дослідження його результати були оброблені в статистичних програмних пакетах (R та SPSS) з метою контролю зібраних даних і підготовки для подальшого аналізу. Зокрема, результати опитування були трансформовані у формат, який дозволяв здійснювати аналіз результатів оцінювання віньєток респондентами.

Результати та обговорення.

Аналіз результатів проводився шляхом множинного регресійного аналізу у програмному пакеті R версії 3.5.3¹³⁰.

Залежною змінною були відповіді на запитання віньєтки: «На Вашу думку, наскільки цю людину можна оцінити, як придатну для державної служби?». Незалежними змінними були вісім вимірів: стать, вік, компетентність, прагнення допомагати людям, ефективність, відкритість, лояльність до керівництва та бюрократії, ставлення до корупції.

¹³⁰ Сидоров М. Практична реалізація факторіального дизайну засобами R.

Всі незалежні змінні є номінальними, на їх основі були побудовані фіктивні змінні (dummy variables). Слід зазначити, що методологія факторіального дизайну передбачає побудову регресійного рівняння не за принципом найкращого пояснення (bestfit) і, відповідно, питання про некорельованість між собою незалежних змінних, нормальність нев'язок, їх гомоскедастичність та некорельованість взагалі не піднімається. Завдання регресійного рівняння для факторіального дизайну полягає у визначенні значущості незалежних ознак (фіктивних змінних) детермінованої моделі.

Значущість можна оцінювати через рівень p-value критерія Стюдента (нульовою гіпотезою для кожної з компонент є рівність 0 відповідного коефіцієнта у регресійному рівнянні, при значенні p-value менше за 0,05 ця гіпотеза відхиляється і ми можемо припускати, що компонента виміру є значущою, а відповідний коефіцієнт у регресійному рівнянні відмінний від 0; при цьому, чим меншим є це значення, тим більш значущим є вимір) або через аналіз довірчого інтервалу для цього коефіцієнта (потрібно перевіряти, чи потрапляє 0 до цього інтервалу: якщо потрапляє, то вимір не є значущим). Якщо хоча б один з рівнів виміру є значущим (у вимірі може бути кілька значущих і кілька незначущих рівнів, всі рівні є фіктивними ознаками), то вважатимемо значущим весь вимір, але його потрібно окремо більш детально досліджувати. Ми аналізували p-value кожного з вимірів. У таблицях такі значущі рівні додатково маркуються зірочками.

Значення коефіцієнта (Estimate у таблицях та значення по осі X на малюнках) вказує на те, який, позитивний чи негативний, внесок у залежну змінну робить відповідний рівень (фіктивна змінна). Таким чином, значення коефіцієнта зі знаком «мінус» вказує, що вимір впливає на відхилення оцінки придатності державного службовця для державної служби в негативний бік («непридатності»), а зі знаком «плюс» – в позитивний бік («придатності»).

У загальній моделі статистично значущими вимірами, які впливають на оцінку віньєток, тобто оцінку запропонованих «моделей» державних службовців як «придатних» чи «непридатних» (що відповідно відображає латентні структури етосу українських державних службовців), виявились такі виміри, як «стать» (значуща фіктивна змінна жіночої статі), «вік» (значуща фіктивна змінна виміру «64 роки»), «компетентність»/«професіоналізм» (значущі два рівні), «ставлення до корупції»/«приймає подарунки» (табл. 6.1).

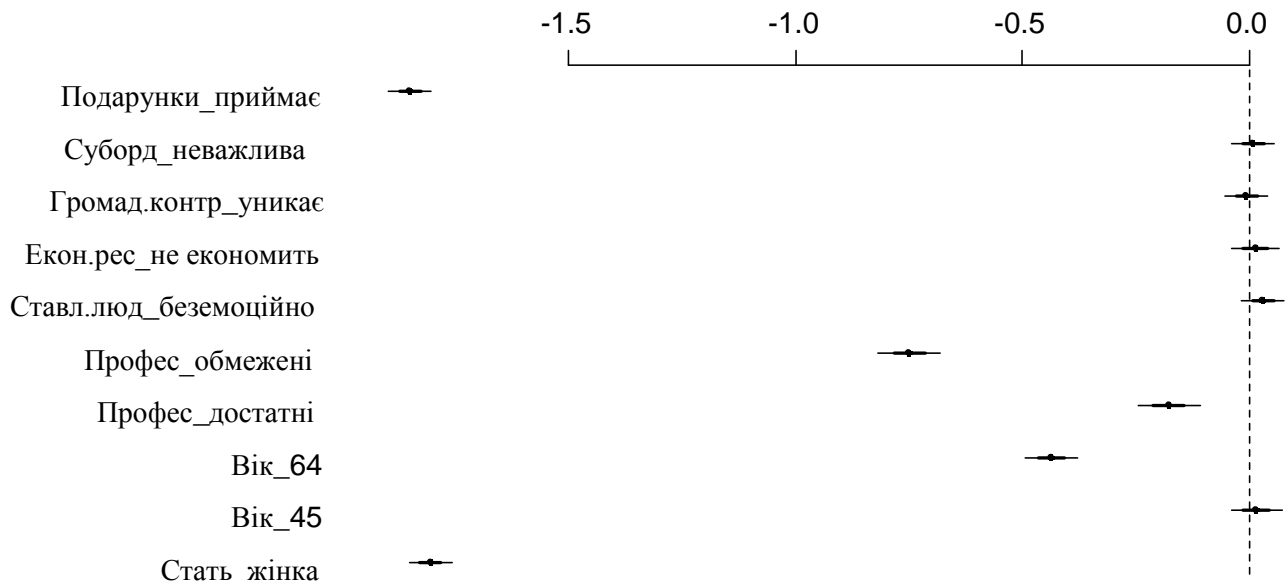
Для візуалізації цей самий результат можна зобразити у вигляді діаграми, на якій для кожної з фіктивних змінних представлений довірчий інтервал. Якщо 0 потрапляє до нього, то змінну вважаємо незначущою, якщо – ні, то значущою. Графік побудовано за допомогою мови статистичного програмування R¹³¹, пакет arm¹³² (рис. 6.1).

¹³¹ R Core Team (2018). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL: <https://www.R-project.org/>

**Загальна регресійна модель оцінки придатності державного службовця
до державної служби**

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	6.087613	0.040171	151.543	< 2e-16	***
Стать_жінка	-1.805387	0.023295	-77.501	< 2e-16	***
Вік_45	0.017474	0.028581	0.611	0.541	
Вік_64	-0.435846	0.028512	-15.287	< 2e-16	***
Профес_достатні	-0.175903	0.034541	-5.093	3.57e-07	***
Профес_обмежені	-0.749042	0.034659	-21.612	< 2e-16	***
Ставл.люд_беземоційно	0.031025	0.023293	1.332	0.183	
Екон.рес_не економить	0.014251	0.026000	0.548	0.584	
Громад.контр_уникає	-0.005232	0.023294	-0.225	0.822	
Суборд_не важлива	0.009811	0.023296	0.421	0.674	
Подарунки_приймає	-1.850744	0.023302	-79.424	< 2e-16	***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1



**Рис. 6.1. Загальна регресійна модель оцінки придатності
державного службовця до державної служби**

З точки зору не статистичної, а змістовної інтерпретації, два виміри (стать і вік претендента) є об'єктивними вимірами. Їх значущість може вказувати на наявність у

¹³² Gelman A., Yu-Sung Su. Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models. R package version 1.10-1. 2018. <https://CRAN.R-project.org/package=arm>

середовищі українських державних службовців певних гендерних і вікових упереджень (тобто сексизму та ейджизму). Згідно з результатами дослідження, жінки розглядаються як менш придатні для державної служби, порівняно з чоловіками (за шкалою «придатності» від -3 до 3 жінка-держслужбовець є у середньому на 1,85 пункту менш придатною до держслужби, порівняно із чоловіком при однакових інших показниках). Для дослідників цей результат виявився досить неочікуваним, оскільки на момент проведення опитування, жінки складали переважну більшість державних службовців в Україні. Крім того, менш придатними до державної служби, за результатами дослідження, вважаються ті службовці, вік яких наближається до гранично допустимого (у формулюванні, використаному у віньєтках – 64 роки). Так, «придатність» службовця віком 64 роки у середньому є на 0,436 пункту меншою за «придатність» 25-річного або на 0,45 пункту за 45-річного при однакових інших показниках. Між собою відмінність «придатності» між 25- та 45-річними за віком значущо не відрізняється.

Наступні два виміри, які за результатами аналізу виявилися значущими, – професійні знання та ставлення до отримання «подарунків»¹³³ від людей (тобто клієнтів), – є чинниками, роль яких у етосі сучасних українських державних службовців дослідники намагались виявити. Отримання державними службовцями подарунків вважається різко негативним чинником оцінки придатності держслужбовця до державної служби. Негативним чинником також вважається недостатня професійна компетентність (якщо бути більш точними, то «обмежена» та «достатня» професійна компетентність знижували «придатність» держслужбовця порівняно з «глибокою» у середньому на 0,75 та 0,18 пункту відповідно).

За результатами опитування, такі чинники, як лояльність до керівництва та бюрократії, прагнення допомагати людям (емпатія до клієнтів), ефективність (економія державних ресурсів) і відкритість щодо громадського контролю виявились незначущими.

У ході аналізу було приділено детальнішу увагу можливим відмінностям у професійному етосі між представниками різних категорій державних службовців.

Аналіз у розрізі статі респондента приведено у таблицях 6.2 і 6.3 та рис. 6.2. Можна помітити, що респонденти чоловічої статі більш негативно оцінюють придатність жінок до державної служби (хоча, парадоксально, така риса притаманна і респондентам-жінкам), натомість жінки дещо негативніше ставляться до практики «приймання подарунків» (і ймовірно – хабарництва) та професійної некомпетентності держслужбовців.

¹³³ Де-факто – хабарів.

Таблиця 6.2

Регресійна модель для чоловіків

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	6.063273	0.092151	65.797	< 2e-16	***
Стать_жінка	-1.911898	0.052893	-36.147	< 2e-16	***
Вік_45	0.050637	0.064060	0.790	0.4293	
Вік_64	-0.415386	0.064937	-6.397	1.79e-10	***
Профес_достатні	-0.135237	0.079340	-1.705	0.0884	.
Профес_обмежені	-0.618514	0.079000	-7.829	6.41e-15	***
Ставл.люд_беземоційно	-0.019841	0.052820	-0.376	0.7072	
Екон.рес_не економить	-0.074931	0.058764	-1.275	0.2024	
Громад.контр_уникає	0.057441	0.052776	1.088	0.2765	
Суборд_не важлива	0.004573	0.052784	0.087	0.9310	
Подарунки_приймає	-1.728962	0.052835	-32.724	< 2e-16	***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Таблиця 6.3

Регресійна модель для жінок

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	6.09369	0.04463	136.541	< 2e-16	***
Стать_жінка	-1.78249	0.02595	-68.699	< 2e-16	***
Вік_45	0.01158	0.03193	0.363	0.7167	
Вік_64	-0.43766	0.03174	-13.790	< 2e-16	***
Профес_достатні	-0.18690	0.03837	-4.872	1.12e-06	***
Профес_обмежені	-0.78196	0.03857	-20.275	< 2e-16	***
Ставл.люд_беземоційно	0.04352	0.02595	1.677	0.0935	.
Екон.рес_не економить	0.03756	0.02899	1.296	0.1951	
Громад.контр_уникає	-0.02120	0.02595	-0.817	0.4139	
Суборд_не важлива	0.01181	0.02595	0.455	0.6490	
Подарунки_приймає	-1.87909	0.02596	-72.392	< 2e-16	***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

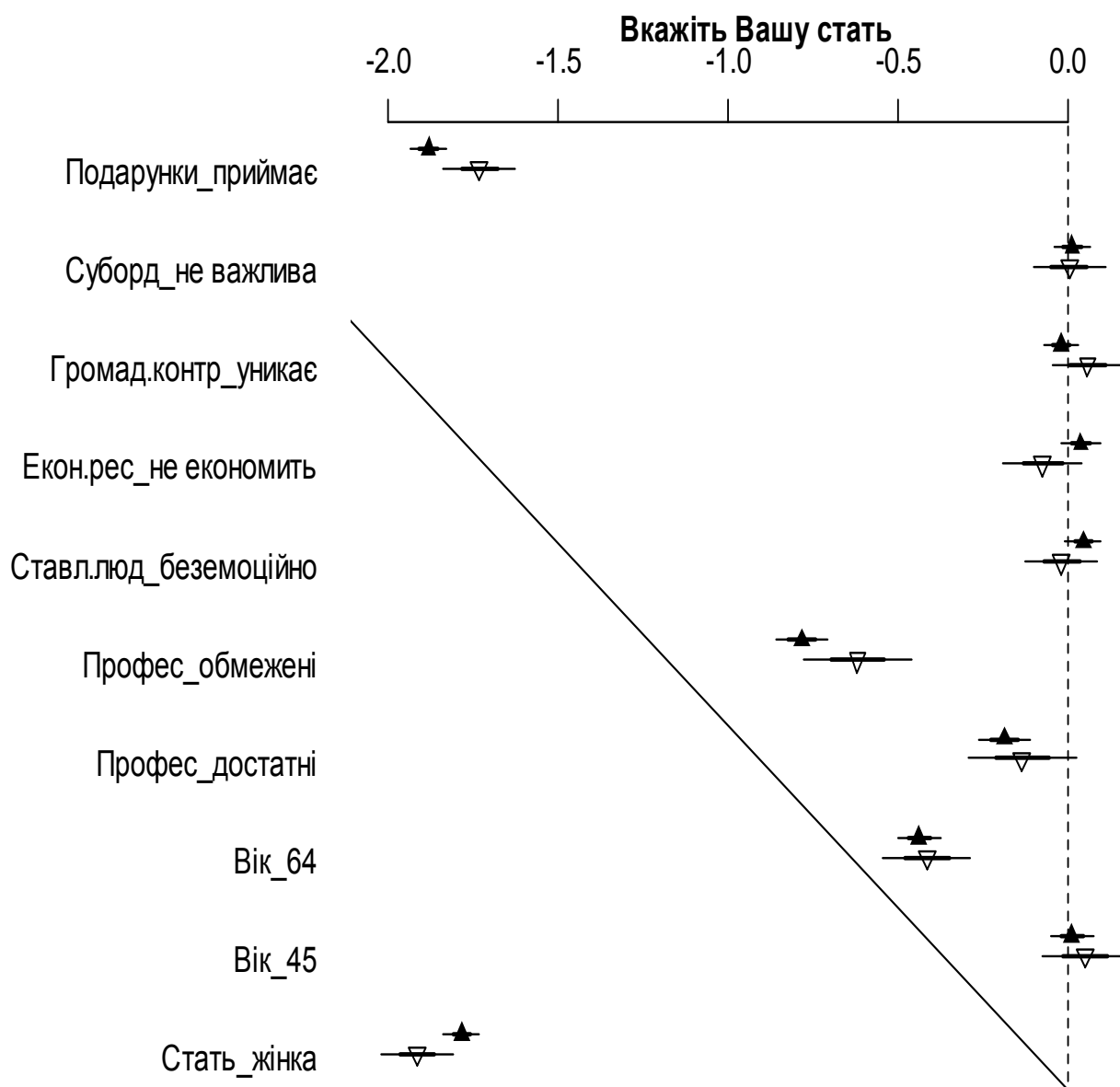


Рис. 6.2. Регресійна модель оцінки придатності державного службовця до державної служби в розрізі статі респондента

Примітка: чоловіки – ▽, жінки – ▲.

Аналіз у розрізі регіону, в якому працює респондент, приведений на рис. 6.3, а в розрізі регіону, в якому респондент проживає – на рис. 6.4. Між собою ці дві моделі суттєвих відмінностей не мають.

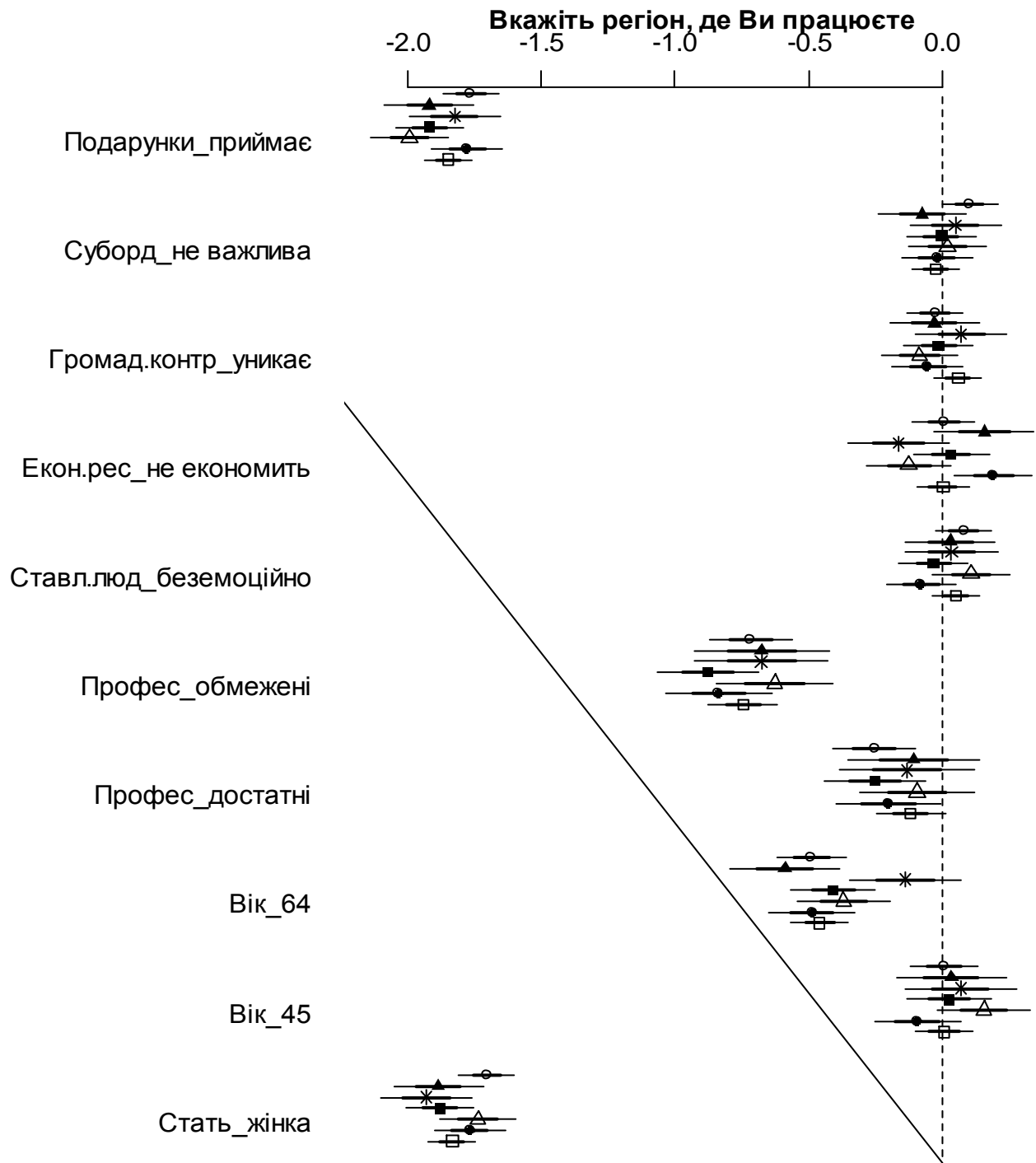


Рис. 6.3. Регресійна модель оцінки придатності державного службовця до державної служби в розрізі регіону роботи

Примітка: Захід – □, Центр – ●, Північ – △, Схід без Донецької та Луганської областей – ■, Донбас – ✱, Південь – ▲, Київ та Київська область – ○.

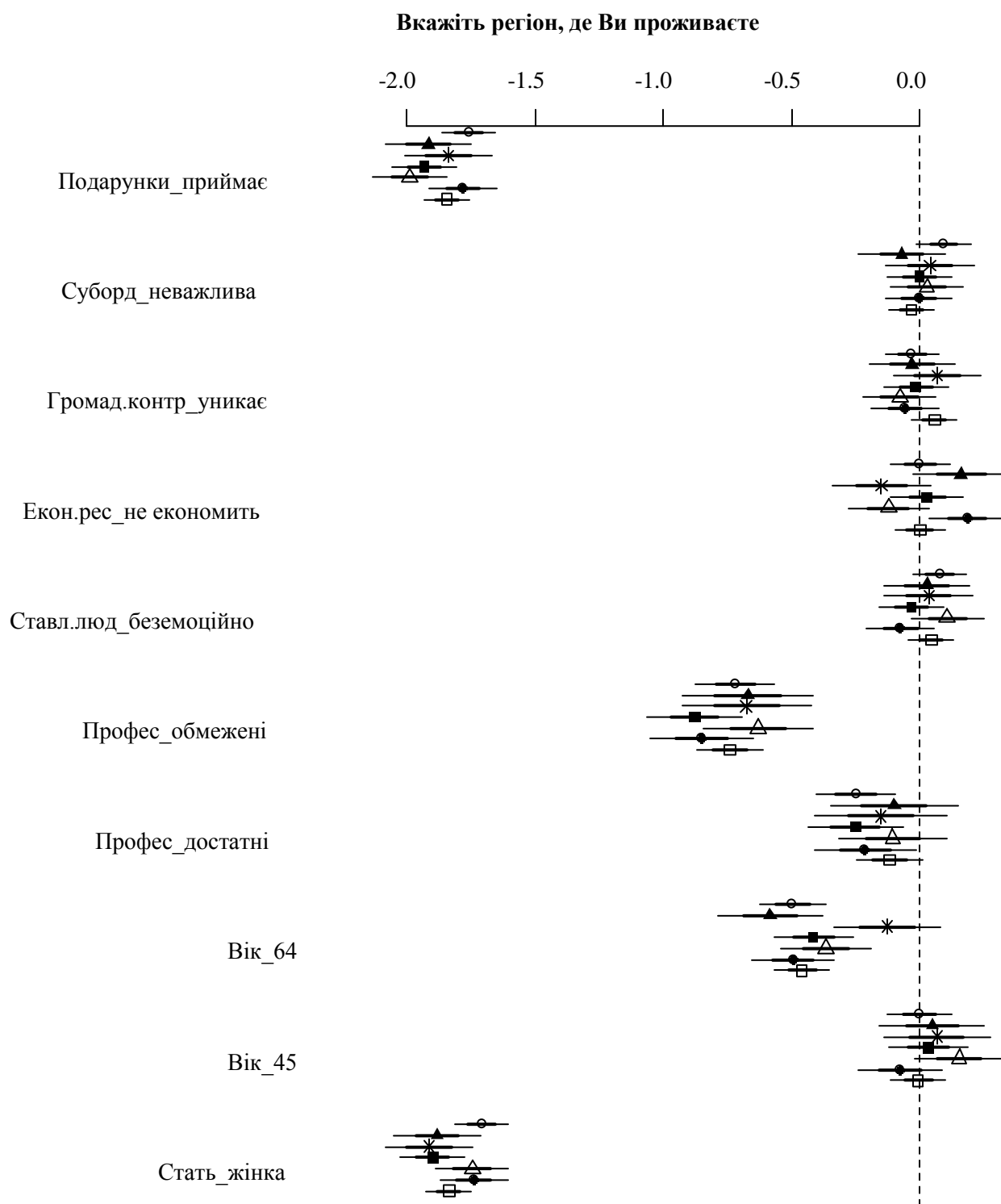


Рис. 6.4. Регресійна модель оцінки придатності державного службовця до державної служби в розрізі регіону проживання

Примітка: Захід – □, Центр – ●, Північ – △, Схід без Донецької та Луганської областей – ■, Донбас – *, Південь – ▲, Київ та Київська область – ○.

Більш показові відмінності виявлені в розрізі посад державних службовців. Звертає на себе увагу те, що для респондентів категорії «А» значущим виміром є ефективність, яка в цьому дослідженні операціоналізувалася через прагнення ощадливо використовувати ресурси, якими державний службовець наділений правом розпоряджатись (табл. 6.4). Цей вимір оцінюється діаметрально протилежно щодо наших теоретичних припущень, тобто як негативна риса відсутності щедрості, а не позитивна риса бережливості, ефективного й уважного ставлення до спільних державних (і відповідно суспільних) ресурсів. Більш надійних висновків стосовно відмінності держслужбовців категорії «А» дійти важко через малу кількість осіб цієї категорії в опитуванні, що впливає на ширину довірчого інтервалу: для категорії «А» він значно ширший за інші, тому 0 потрапляє до інтервалу значно частіше (рис. 6.5) і відповідна ознака виявляється незначущою. (Див. табл. 6.5, 6.6).

Таблиця 6.4

Регресійна модель для посад категорії «А»

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	6.09143	1.66187	3.665	0.00122	**
Стать_жінка	-0.90501	0.82784	-1.093	0.28515	
Вік_45	0.04708	0.90980	0.052	0.95916	
Вік_64	1.65405	0.96824	1.708	0.10049	
Профес_достатні	-2.00922	1.51460	-1.327	0.19714	
Профес_обмежені	-2.30351	1.17164	-1.966	0.06096	.
Ставл.люд_беземоційно	-0.41736	0.81171	-0.514	0.61184	
Екон.рес_не економить	2.36396	0.84411	2.801	0.00992	**
Громад.контр_уникає	-0.23777	0.77115	-0.308	0.76049	
Суборд_не важлива	-0.65795	0.72728	-0.905	0.37463	
Подарунки_приймає	-1.33754	0.82876	-1.614	0.11962	

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Таблиця 6.5

Регресійна модель для посад категорії «Б»

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	5.974673	0.063085	94.708	< 2e-16	***
Стать_жінка	-1.836417	0.036567	-50.221	< 2e-16	***
Вік_45	0.009075	0.044725	0.203	0.83921	
Вік_64	-0.418078	0.044769	-9.339	< 2e-16	***
Профес_достатні	-0.170889	0.054257	-3.150	0.00164	**
Профес_обмежені	-0.755553	0.054408	-13.887	< 2e-16	***
Ставл.люд_беземоційно	0.014264	0.036547	0.390	0.69633	
Екон.рес_не економить	0.016985	0.040792	0.416	0.67714	
Громад.контр_уникає	0.027798	0.036546	0.761	0.44691	
Суборд_не важлива	-0.001919	0.036562	-0.052	0.95814	
Подарунки_приймає	-1.923077	0.036578	-52.575	< 2e-16	***

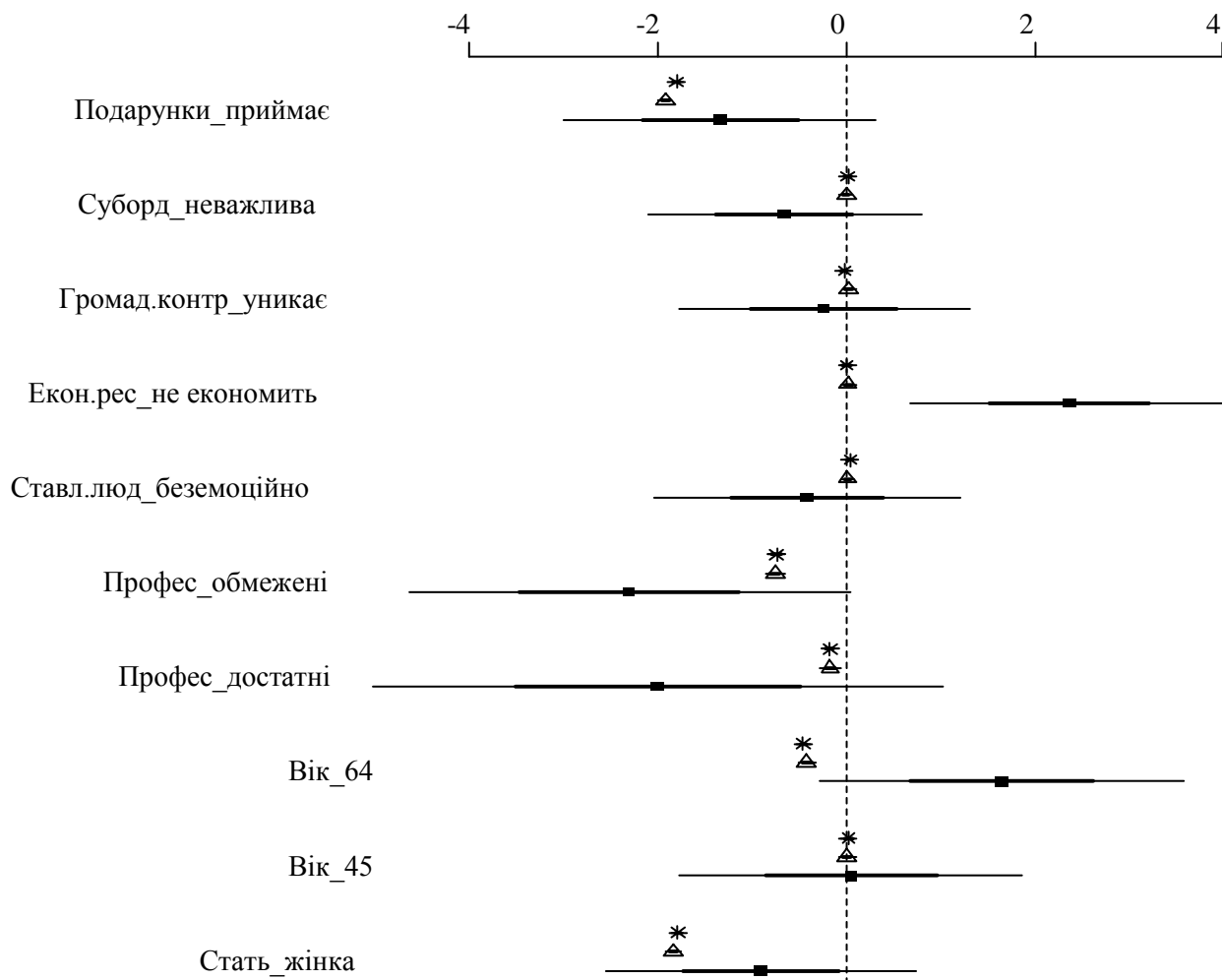
Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Таблиця 6.6

Регресійна модель для посад категорії «В»

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	6.160460	0.051813	118.899	< 2e-16	***
Стать_жінка	-1.786665	0.030077	-59.402	< 2e-16	***
Вік_45	0.020534	0.036980	0.555	0.579	
Вік_64	-0.456092	0.036806	-12.392	< 2e-16	***
Профес_достатні	-0.173370	0.044542	-3.892	9.99e-05	***
Профес_обмежені	-0.740904	0.044735	-16.562	< 2e-16	***
Ставл.люд_беземоційно	0.042675	0.030079	1.419	0.156	
Екон.рес_не економить	0.007618	0.033570	0.227	0.820	
Громад.контр_уникає	-0.019853	0.030081	-0.660	0.509	
Суборд_не важлива	0.015419	0.030079	0.513	0.608	
Подарунки_приймає	-1.803743	0.030093	-59.938	< 2e-16	***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Вкажіть, на посаді якої категорії державного службовця Ви зараз працюєте**Рис. 6.5. Регресійна модель оцінки придатності державного службовця до державної служби в розрізі категорій посад**

Примітка: категорія «А» – ■, категорія «Б» – △, категорія «В» – *.

Відмінності факторів у розрізі рівня юрисдикції державного органу, в якому працюють респонденти, також не є значущими (рис. 6.6). Привертають увагу відмінності між групами в оцінці ставлення до громадського контролю та достатніх професійних знань.

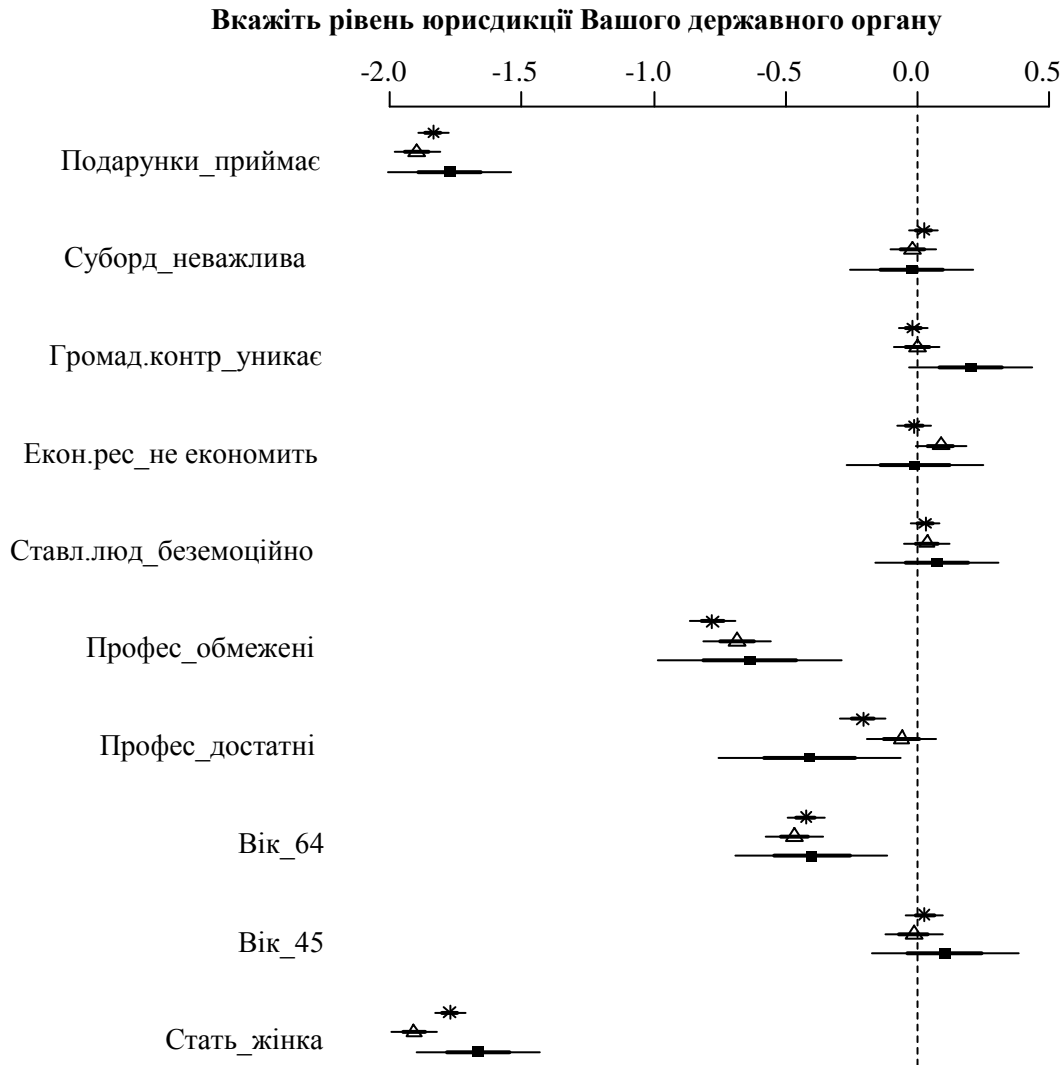


Рис. 6.6. Регресійна модель оцінки придатності державного службовця до державної служби в розрізі рівня юрисдикції державного органу

Примітка: Вся територія України – ■, територія однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя – △, територія одного або кількох районів, міст обласного значення – *.

Певні відмінності можна побачити залежно від стажу роботи респондентів на державній службі. Під час аналізу розподілу цієї ознаки були виявлені «викиди» – кілька респондентів вказали термін роботи на службі від 63 до 90 років, причому у решти максимальне значення цього терміну складало 43. З огляду на обмеження у 65 років, прийнято рішення вважати всі відповіді, більшими за 43, такими, що були введені

респондентами помилково під час заповнення анкети і не брати їх до аналізу. Результати аналізу представлені на рис. 6.7.

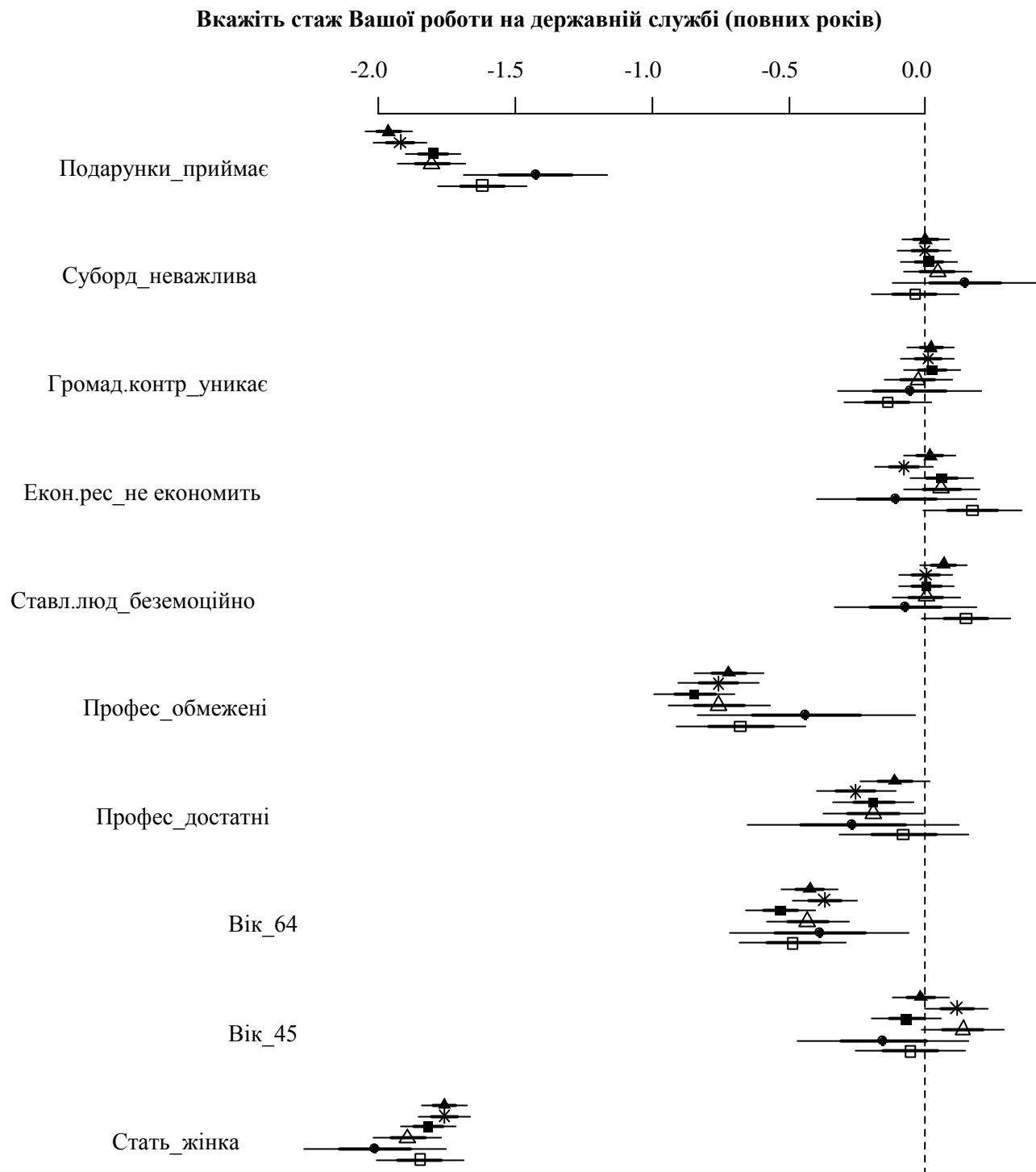


Рис. 6.7. Регресійна модель оцінки придатності державного службовця до державної служби в розрізі стажу роботи на державній службі

Примітка: менше ніж 1 рік – □, 1-2 роки – ●, 2-5 років – △, 5-10 років – ■, 10-15 років – *, 15+ років – ▲.

Разом зі зростанням стажу збільшується негативне ставлення до «подарунків», зменшується сексистське ставлення до жінок, а також негативне ставлення до осіб передграничного з точки зору державної служби віку. Респонденти, чий стаж дорівнює 1–2 роки, вирізняються помітно іншим ставленням до економії державних ресурсів (більше вважають неощадливе ставлення негативною рисою) та беземоційного ставлення до людей (частіше вважають це негативним), натомість не так негативно ставляться до обмежених професійних знань.

Висновки до розділу 6

Навіть на рівні пілотажного дослідження метод експериментального дизайну (факторіального дизайну) продемонстрував значні евристичні можливості встановлення та опису латентних структур професійної культури (в тому числі **цінностей**) та професійного етосу сучасних українських державних службовців. Метод дозволяє значною мірою обійти упередження та неточності результатів опитування, викликані бажанням респондентів надавати соціально бажані відповіді та уникати стигматизації або покарання, а також досліджувати всі виміри у комплексі. Так, результати здійсненого дослідження значною мірою розійшлися із результатами інших наявних досліджень цінностей, моралі й організаційної культури сучасних українських державних службовців (зокрема, досліджень Асоціації «Професійний уряд» спільно з Київською школою економіки¹³⁴, Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва¹³⁵, А. Карпунець¹³⁶), в яких дані отримувались методом самозвіту та ймовірно зазнали викривлення через прагнення зробити свої відповіді більш соціально прийнятними. Крім того, застосований метод дозволяє оцінювати взаємозв'язок всіх факторів у комплексі. У цьому сенсі методика може стати цінним інструментом соціологічних і психологічних досліджень українських державних службовців.

Водночас не можна обійти увагою обмеження методики. По-перше, вона є достатньо складною на етапах розробки, імплементації та аналізу. У порівнянні з методикою традиційного масового опитування вона вимагає більших витрат інтелектуальних ресурсів, а також передбачає спеціальні організаційні заходи під час

¹³⁴ Дослідження організаційної культури державної служби в Україні. Звіт за результатами глибинних інтерв'ю та розгорнутого онлайн-опитування фахівців з питань реформ / Асоціація «Професійний уряд», Київська школа економіки, Konrad Adenauer Stiftung. Київ, 2019. 49 с.

¹³⁵ Загальнонаціональне дослідження проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 грудня 2019 р. в усіх регіонах України, крім Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. (Див.: Реформи в Україні: громадська думка населення – 2019).

¹³⁶ Карпунець А.С. Оцінка розвитку інституту державної служби в Україні: результати соціологічного дослідження. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2017. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2017_2_20

проведення етапу збору емпіричних даних, зокрема, є затратною та складною для опитування із застосуванням паперової анкети. По-друге, методика вимагає дуже обережного поводження з операціоналізацією теоретичних концептів у конкретні виміри та рівні віньєтки, а також власне основне запитання віньєтки. Є загроза того, що операціоналізація буде недостатньо точною та невичерпною.

У випадку проведеного пілотування методики опитування-експерименту за темою дослідження латентних структур можна зазначити, що в цілому мету дослідження було досягнуто – методика дозволила виявити важливі складові, які впливають на оцінювання державних службовців як придатних чи непридатних для своєї роботи. Було виявлено значну роль гендерних та вікових упереджень, які іншими засобами дослідження було б достатньо важко виявити, а також вдалося підтвердити роль у професійному етосі сучасних українських держслужбовців таких факторів, як компетентність і протидія корупції¹³⁸. Дослідження показало, що такі теоретично важливі фактори професійної культури, як ставлення до субординації, емпатія до клієнтів, ефективність і відкритість щодо громадського контролю, в реальності виявились незначущими (тобто опитані українські держслужбовці не вважають, що їх наявність чи відсутність є важливою за оцінки «придатності» особи для сучасної держслужби). Таким чином, враховуючи цей факт, доцільно продовжити пошук факторів, які є значущими і мають більшу пояснювальну силу.

Якщо перейти на рівень теоретичних узагальнень, проведений аналіз показав, що наявний професійний етос українських державних службовців не вписується до кінця ні в бюрократичну, ні в демократичну модель.

Аналіз отриманих із застосуванням методу факторіального дизайну опитування-експерименту результатів показав, що стан професійного етосу державних службовців України є в цілому «розмитим» так само, як набула з 2006 р. стану розмитості структура соціетальних властивостей професійної групи державних службовців¹³⁹. Стан її етосу вже не відповідає колишній бюрократичній моделі, притаманній радянській командно-адміністративній системі. Проте він поки що не склався і в нову – демократичну модель, що її очікує українське суспільство, пройшовши події Помаранчевої революції і Революції Гідності.

¹³⁸ Щодо цього виміру, то в нас є підозра, що респонденти все-таки змогли «розкрити» нашу інтенцію прозондувати прихованим шляхом їх ставлення до хабарів і тому надали соціально (і юридично) бажану відповідь. Імовірно, цей вимір є дискредитованим стосовно методології, і включати його в подальші можливі хвилі опитування в наявній формі недоцільно. Потрібно продовжити пошук більш ефективних індикаторів, які показали б справжнє ставлення українських державних службовців до явищ корупції та хабарництва.

¹³⁹ Афонін Е., Мартинов А. Українське диво: від депресії до соціального оптимізму. С. 248. Таблиця 1. Динаміка соціетальних змін в Україні, 2002-20018.

Водночас суттєва прогресія, що її зазнає протягом останніх 5 років професійний досвід державних службовців, зокрема за показниками комунікативних аспектів їх діяльності¹⁴⁰, дає підстави очікувати відповідні зміни і в етосі державного службовця.

Застосована методика факторіального дизайну опитування-експерименту виявила ознаки неоднорідності (гетерогенності) нової структури державної служби, яка вже кардинально різниться з колишньою однорідною (гомогенною) радянською державно-управлінською системою. На наш погляд, це частково засвідчили суттєві відмінності в оцінках респондентів залежно від категорій посад, які вони займають. Зокрема, це стосувалося таких імперативів, як «ефективність» і «вік» перебування на державній службі.

Слід додати, що гетерогенність як відмінність системи державної служби в Україні і українського суспільства нами вже була встановлена наприкінці 2014 року під час проведення дослідження «Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії»¹⁴¹.

У цілому, запропонований у дослідженні модуль може бути використаний в майбутніх моніторингових дослідженнях стану професійного етосу вітчизняної служби, водночас він потребує певних уточнень, доповнень і переформулювання базового запитання¹⁴² та деяких вимірів¹⁴³ проведення додаткових якісних досліджень.

¹⁴⁰ Афонін Е.А., Балакірева О.М. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії. С. 12. Таблиця 2. Рівні компетентнісної готовності державних службовців України до реалізації функцій публічного адміністрування.

¹⁴¹ Там само.

¹⁴² На наш погляд формулювання щодо «придатності» держслужбовців не до кінця охоплює саме етичний вимір основного питання віньетки. Водночас, за результатами претестів, формулювання питання щодо віднесення держслужбовця до «хорошого» та «поганого» також не мало правильної реакції. Тому пошуки кращого формулювання мають бути продовжені.

¹⁴³ Зокрема, на прикладі позитивної оцінки такої характеристики, як прагнення не економити ресурси, відповідний вимір віньетки був сприйнятий респондентами, скоріше, як прояв «щедрості» (це пояснює позитивне ставлення до нього), а не ефективного (і економного) використання наданих платниками податків ресурсів.

РОЗДІЛ 7

ЧИ МОЖЕ БУТИ СУЧАСНА БЮРОКРАТІЯ ЕФЕКТИВНОЮ?

У цьому розділі викладено дискусійні міркування авторів стосовно можливості створення в сучасній – постмодерній Україні ефективної бюрократії, розглянуто теоретичні засади аналізу бюрократичної системи, здійснено аналіз емпіричних даних моніторингових досліджень загальносистемних змін в українському суспільстві та бюрократичній системі України. Автори здійснюють ґрунтовний аналіз основних вад сучасної бюрократичної системи України, накреслюють перспективні напрями діяльності суб'єктів громадянського суспільства і держави щодо мінімізації перешкод на шляху створення ефективної національної бюрократії, аналізують уявлення українців щодо ідеальної бюрократії як взірця бажаного результату реформування нинішньої державної служби України. Автори наголошують, що викладені у розділі міркування можуть бути матеріалом для подальших обговорень у колі фахівців з державного управління, науковців і представників громадянського суспільства.

Теоретичні засади.

Дискусії щодо ефективності бюрократії точаться з кінця XVIII ст. – від становлення в США держави сучасного зразка¹⁴⁴ з властивими їй конституційно закріпленими правами людини та принципом розподілу влад. В Європі ці процеси мали певний епохальний зсув й припали на часи, які сучасний британський дослідник Е. Хобсбаум назвав «довгим дев'ятнадцятим століттям»¹⁴⁵. Весь цей час маємо полярні думки.

Так, з кінця XVIII ст. у фокусі уваги перебувають негативні оцінки системи державного управління як механічної, негуманної, такої, що здатна перетворювати людей на машини¹⁴⁶. Натомість згодом, на початку XIX ст., з'являється схвальне гегелівське визначення бюрократії як носія загальносуспільного інтересу. Не менш контраверсійними поглядами рясніє теорія публічного менеджменту XX ст. – від веберівського визначення бюрократії як раціональної форми управління до переконання Л. Мізеса, що вона є гальмом суспільного прогресу¹⁴⁷.

Суперечність і тривалість дискусії цілком зрозуміла, адже вона стосується докорінного інтересу суспільства мати не неабияку, а саме ефективну бюрократію. Цей імператив стає актуальним у третьому тисячолітті, в якому теорія відходить від контраверсійних «класово непримиренних оцінок і поглядів», розкриваючи феномен бюрократії як складне суспільне явище. У контексті нових тенденцій вітчизняні науковці

¹⁴⁴ Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ: Основи, 1994. 191 с.

¹⁴⁵ Хобсбаум Э. Век империи. 1875–1914 / пер. с англ. Е.С. Юрченко. Ростов-на-Дону: Феникс, 1999. 512 с.

¹⁴⁶ Демченко Л. Критика теорії і практики бюрократії. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 5. С. 5–11.

¹⁴⁷ Грабар Н. Бюрократія як суспільно-політичний феномен: генезис теорії та можливості інтерпретації в сучасних державно управлінських практиках. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2017. № 3. С. 16–24.

виявляють зважене розуміння бюрократії як одного з найсуперечливіших суспільних феноменів і об'єктів дослідження для багатьох суспільних і гуманітарних наук. Адже, з одного боку, бюрократія постає об'єктивно виниклою соціальною системою та способом управління такою системою, який передбачає розподіл на основі певних правил, функцій, прав, обов'язків, відповідальності щодо використання ресурсів цієї системи між посадами (розподіл праці) і між рівнями влади (ієрархія). З іншого боку, бюрократія є соціальною групою людей, які забезпечують реалізацію такого способу управління (чиновники, бюрократи, службовці)¹⁴⁸ спеціально організованою системою державних інститутів, посад, осіб, професійно зайнятих державно-управлінськими справами (державно-управлінською діяльністю) кадрів. Відповідно, постає питання про ефективність такої системи, що її зумовлює інституціональна зрілість самого суспільства, його інститутів і громадян. Оскільки українські політичні, економічні та правові інститути і свідомість громадян все ще належною мірою не є сформованими, остільки функціонування бюрократії залишається сьогодні підпорядкованим інтересам політики й великого бізнесу, а не всього суспільства¹⁴⁹. Щоб бюрократія стала ефективною (підпорядковувалася суспільним інтересам), саме суспільство має бути достатньо розвиненим як демократичне, громадянське, здатне активно вимагати від влади забезпечення функціонування бюрократії на засадах транспарентності, відкритості, підзвітності людям через зрозумілу й доступну інформацію¹⁵⁰.

Чи означають згадані теоретичні положення, що немає іншого шляху, ніж пасивно очікувати еволюційного розвитку українського суспільства до того стану зрілості основних інститутів, коли бюрократія з власної ініціативи почне слугувати винятково суспільним інтересам? Звичайно ні, адже такий, що не потребує цілеспрямованих зусиль, фаталістичний шлях не призведе до бажаної ефективної бюрократії в осяжній перспективі хоча б тому, що, по-перше, цей варіант занадто довгий, а по-друге, не передбачає властивого принципам прогресу людства діяльнісного підходу до розв'язання проблем.

Як ми бачимо на прикладах двох українських майданів – Помаранчевої революції (2004) і Революції Гідності (2013–2014), – основним рушієм інституційних змін у нових – постмодерних умовах суспільного розвитку може і реально постає соціальна активність людей. Автори не мають жодних сумнівів, що народжений у Помаранчевій революції і загартований під час Революції Гідності громадянин стимулював прогресію

¹⁴⁸ Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

¹⁴⁹ Федосов В., Паєнтко Т. Бюрократія як суспільний інститут управління державою. *Ринок цінних паперів України*. 2016. № 7–8. С. 11–22.

¹⁵⁰ Паєнтко Т., Федосов В. Українська бюрократія: концептуальні засади і особливості функціонування. *Ринок цінних паперів України*. 2016. № 9–10. С. 3–16.

інституційних реформ в Україні: від 1 реформи (2004), до 28-ми (2010), 62-х (2014) і, нарешті, до 144-х на час отримання країною безвізового режиму (2017).

За даними моніторингових досліджень загальносистемних змін в Україні (1992–2018)¹⁵¹, інституційні реформи відбуваються на тлі значного зростання в суспільстві в цілому показників ідентичності: від 33,7% (2002) до 46,8% (2017), зокрема такого її новонародженого модусу, як «соціетальна ідентичність», яка є новим різновидом тотожності особистості, характерної для індивіда сучасної – постмодерної доби; в її основі лежить індивідуальна цінність і характеристика індивіда з точки зору його ототожнення із самим собою в контексті зв'язності та безперервності власної зміни¹⁵². Саме цей різновид тотожності (соціетальна ідентичність) людини виходить на перший план в сучасній Україні, витісняючи на периферію колись домінувавшу в суспільстві і характерну для радянської модерної системи традиційну – «соціальну ідентичність». Про це переконливо свідчить динаміка моніторингового зростання «соціетальної ідентичності» (від 21,3% у 2002 р. до 25,5% у 2017 р.), яка часом вдвічі перевищує кількість носіїв традиційної – соціальної ідентичності (від 12,4% у 2002 р. до 21,3% у 2017 р.). Лише зазначимо, що в ситуації сталого розвитку, до якого прагне Україна, новий модус (соціетальної) ідентичності перевищуватиме колишню домінанту (соціальну ідентичність) з точністю, що її визначає вимірний нами (1992) код української культури – 62% : 38%. З огляду на це, автори прогнозують очікування щодо стрибкоподібного зростання (до 15%) кількості носіїв «соціетальної ідентичності»¹⁵³.

Натомість сучасні українські реалії незавершеної трансформації потребують того, щоб активність суспільства була значно більшою, ніж вона є. Адже доведеться долати не лише внутрішній – системний опір бюрократії, ефективність якої, крім іншого, «...залежить і від суб'єктивної діяльності осіб, які залучені у механізм її функціонування»¹⁵⁴; серед чинників ризику неуспіху реформ бюрократичної системи виокремлюється «...об'єктивна схильність людини до опортуністичної поведінки, намагання задовольнити у першу чергу свої інтереси»¹⁵⁵. Тим більше, що на початку реформаторських дій (2004–2010) саме в державно-управлінському прошарку суспільства концентрувалася найбільша частка носіїв ідентичності (близько 2/3 або 50,9–60,4%) і відповідно тих, хто був спроможний усвідомлювати й артикулювати соціальні інтереси. При цьому кожен третій з них (28,1–37,1%) на той час був носієм соціетальної ідентичності або модусу, який віддзеркалював персональні, егоїстичні інтереси¹⁵⁶.

¹⁵¹ Афонін Е., Мартинов А. Українське диво: від депресії до соціального оптимізму.

¹⁵² Афонін Е.А. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління.

¹⁵³ Афонін Е., Мартинов А. Українське диво: від депресії до соціального оптимізму.

¹⁵⁴ Федосов В., Паєнтко Т. Бюрократія як суспільний інститут управління державою.

¹⁵⁵ Паєнтко Т., Федосов В. Українська бюрократія: концептуальні засади і особливості функціонування.

¹⁵⁶ Афонін Е., Мартинов А. Українське диво: від депресії до соціального оптимізму.

Найближчим часом українству належить долати ще одну, не менш потужну перешкоду – монопольний вплив олігархії, який все ще консервує в країні інституційну ситуацію, яка є найсприятливішою для реалізації його егоїстичних інтересів. Так, Світовий банк у звіті 2019 р. зазначив, що попри сприятливі передумови Україна не в змозі використати свої активи для економічного зростання через стару модель економіки, спробам змінити яку заважає спротив впливових зацікавлених груп, дії яких «...підривають ефективність економічних інститутів України»¹⁵⁷.

Ця обставина («...мотиваційний вплив ззовні, наприклад, матеріальні або статусні стимули з боку політичної влади, які мотивують бюрократію діяти в інтересах влади, а не в інтересах суспільства»)¹⁵⁸ є останнім часом чи не найвагомішим чинником ризику неуспіху реформування бюрократичної системи. За твердженнями деяких експертів, «домінантою організації функціонування державної бюрократії є її відокремлення від політики та бізнесу»¹⁵⁹, тоді як «в Україні бюрократія фактично перебуває на службі у політиків та олігархів, а їх інтереси настільки тісно переплелися, що фактично утворили єдину систему «політика – бюрократія – великий бізнес»¹⁶⁰.

Таким чином, долати як внутрішню перешкоду бюрократичного середовища (природну схильність людини до першочергового задоволення власних інтересів), так і зовнішній спротив великого олігархічного бізнесу, зрощеного з топ-політикою сьогодні доводиться у вкрай несприятливих умовах тотальної недовіри суспільства до влади. Так, за даними всесвітньо відомої аналітично-консультативної фірми Gallup, у 2018 р. лише 9% українців довіряли владі – це світовий антирекорд¹⁶¹. Оскільки ж пересічні громадяни здебільшого не розділяють поняття влади та бюрократії, то в результаті домінує негативна громадська думка з інколи виправданими, а інколи упередженими оцінками вітчизняної бюрократії щодо її непрофесіоналізму, суцільної корумпованості, байдужості до людей, переважання власних інтересів.

Тож, на підставі викладеного можна сформулювати два *принципові положення для розгортання дискусії про можливість створення ефективної бюрократії в Україні. Перше – так, це можливо, але лише за умови дієвої суспільної активності, навіть тиску з боку суспільства, яке саме в цьому процесові має зростати до здатності ненасильницького вимагання від владних інститутів запровадження не декларативних, а дієвих реформ системи державного управління. Друге – тиск суспільства має бути достатньо потужним і цілеспрямованим, щоб подолати як внутрішній опір самої бюрократії, так і зовнішнє перешкоджання реформам з боку олігархії.*

¹⁵⁷ Самаєва Ю. Швидше, вище, сильніше! *Дзеркало тижня*. 2019. № 5. С. 9–15.

¹⁵⁸ Паєнтко Т., Федосов В. Українська бюрократія: концептуальні засади і особливості функціонування.

¹⁵⁹ Федосов В., Паєнтко Т. Бюрократія як суспільний інститут управління державою.

¹⁶⁰ Паєнтко Т., Федосов В. Українська бюрократія: концептуальні засади і особливості функціонування.

¹⁶¹ Савчук Т. Українці мають найнижчий у світі рівень довіри до влади (світова преса). *Радіо Свобода*. 21.03.2019. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/press-review/29834173.html>

Але щоб зазначені вище принципові положення від теорії поступово втілювалися до практики, потрібно, насамперед, визначити основні напрями докладання зусиль з боку суспільства, де першочергово необхідна мінімізація наявних вад нинішньої бюрократичної системи України.

Аналіз емпіричних даних моніторингових досліджень загальносистемних змін в українському суспільстві та бюрократичній системі України.

Новий етап становлення українського суспільного проєкту, реформ його національної та бюрократичної систем набуває дедалі якісно нових – людських ознак. Нова психологія людини, що постає і позначає себе у перипетіях складного і нелінійного суспільно-трансформаційного процесу, віднині стає орієнтиром і джерелом незворотності модернізаційного процесу України на її шляху до Європейського Союзу.

У більш широкому, суспільно-історичному контексті можна сказати, що психологічний чинник віднині зосереджує і віддзеркалює всі складнощі й перипетії суспільних і бюрократичних змін. Підкреслюючи головний висновок, що його робить на основі аналізу повоєнної західноєвропейської історії відомий французький психолог С. Московічі, академік РАН А. Брушлінський зазначає: «1) психічне та соціальне неподільні, 2) психічне (вірування, пристрасті тощо) частіше, ніж це прийнято вважати, лежить в основі соціального (суспільних структур, продуктів, інституцій тощо) і тому 3) психологія складає підвалини соціології»¹⁶².

Інакше кажучи, успіх нинішніх суспільно-модернізаційних і державно-управлінських реформ зміщується сьогодні з матеріального на ідеальне, із зовнішнього на внутрішнє, із соціального на психічне і в цілому на людську природу так само, як і конфлікти, що супроводжують суспільні перетворення, віднині переміщуються з соціальних (соціально-політичних, соціально-економічних, соціально-культурних) аспектів суспільного життя на психологічні (психосоціальні) механізми, що зумовлюють зовнішньосоціальну поведінку бюрократії та представників українського суспільства¹⁶³. Останні досліджувались нами на основі архетипової методології¹⁶⁴ і за допомогою особистісного опитувальника БАД (Л. Бурлачук, Е. Афонін, О. Донченко, 2002)¹⁶⁵, що дозволив виміряти психосоціальні характеристики бюрократії та суспільного загалу як своєрідного історичного результату того, що не раз повторювалося в поведінці як однієї людини, так і в долі цілого народу.

¹⁶² Московічи С. Машина, творящая богов. С. 6-7.

¹⁶³ Афонін Е.А., Суший О.В. Закономірності та особливості української суспільної трансформації. С. 94–108.

¹⁶⁴ Суший Е.В., Афонин Э.А. Архетипика как новое научное направление междисциплинарных исследований проблем государственного управления. *Гос. упр. в XXI веке: традиции и инновации: мат-лы 9-й междунар. науч. конф. (25-27 мая 2011 г.). Часть 3.* Москва: Изд-во Московского ун-та, 2011. С. 111–122.

¹⁶⁵ Афонін Е., Мартинов А. Українське диво: від депресії до соціального оптимізму.

Згідно з отриманими в дослідженні даними (табл. 7.1), український суспільний загаль і державна служба мають у цілому дзеркальні показники динаміки розвитку самосвідомості (ідентичності). Так, якщо суспільство протягом 2-х останніх десятиліть нарощувало свою ідентичність (з 33,7% у 2002 р. до 45,5% у 2020 р.), то бюрократія, навпаки, її зменшувала (з 60,4% у 2005 р. до 47,2% у 2019 р.). У межах цих тенденцій сутнісно позначила себе як лідируюча така психосоціальна група громадян, як «самодостатні українці» з притаманним їм модусом «соціетальної ідентичності». У суспільному загалі ця соціальна група хоч і недостатньо, але зростала (з 21,3% у 2002 р. до 25,3% у 2020 р.) в той час, як в середовищі бюрократії вона зменшувалась (з 37,1% у 2005 р. до 19,3% у 2019 р.).

Таблиця 7.1

Динаміка процесів ідентифікації в українському суспільстві та в середовищі державних службовців України (2002–2020)

Стан сформованості ідентичності	Українське суспільство															Державні службовці				
	10.2002, N=1771	01.2006, N=2029	12.2006, N=2275	12.2007, N=2109	12.2008, N=2099	12.2009, N=10424	12.2010, N=2106	11.2011, N=2106	12.2012, N=2004	03.2014, N=2099	12.2014, N=2102	12.2015, N=2004	12.2016, N=2050	12.2017, N=1819	12.2018, N=1819	01.2020, N=2003	05.2005, N=439	04.2009, N=623	11.2014, N=821	10.2019, N=2324
Сучасний модус (соціетальна ідентичність)	21,3	23,1	24,4	25,0	24,7	20,6	25,4	25,3	26,3	24,1	24,3	23,6	22,7	25,5	23,4	25,3	37,1	28,1	19,3	26,6
Традиційний модус (соціальна ідентичність)	12,4	19,7	20,3	22,4	22,8	15,8	19,9	18,3	19,7	20,2	20,6	21,5	19,6	21,3	20,8	20,4	23,3	22,8	15,0	20,6
Сукупний показник ідентичності	33,7	42,8	44,7	47,4	47,5	36,4	45,3	43,6	46,0	44,3	44,9	45,1	42,3	46,8	44,2	45,7	60,4	50,9	34,3	47,2
Несформована ідентичність	66,3	57,2	55,3	52,6	52,5	63,6	54,7	56,4	54,0	55,7	55,1	54,9	57,7	53,3	55,8	54,3	39,6	49,1	65,7	52,8

Зазначені показники ідентичності бюрократичного класу та суспільного загалу розраховувалися на основі психосоціальних властивостей, що вимірювалися за допомогою експрес-версії особистісного опитувальника БАД.

Відповідно до аналізу результатів, представлених у табл. 7.2, вони значною мірою забезпечені високим рівнем сформованості у держслужбовців такої психосоціальної властивості, як «1.1 Раціональність», яка забезпечує їх готовність до прийняття раціональних рішень, тобто рішень, здійснених на основі розумного розрахунку. Ця властивість має високий рівень в середовищі нинішньої бюрократії, але водночас вона має тут спадаючу тенденцію (64,9% у 2005 р.; 51,5% у 2009 р.; 37,8% у 2014 р.; 51,6% у 2019 р.). Цей показник для суспільного загалу сьогодні є суттєво нижчим, проте він стрімко зростає (26,4% у 2002 р.; 34,0% у 2009 р.; 38,0% у 2014 р.; 44,1% у 2021 р.).

Водночас рівень «1.2 Ірраціональної» основи для прийняття бюрократією рішень складає менше значення, хоча й схильність до значущого зростання (0,7% у 2005 р.; 5,3% у 2009 р.; 6,8% у 2014 р.; 3,6% у 2019 р.) в той час як для суспільного загалу він, навпаки, мав спочатку більше значення, яке з часом набуло низхідної тенденції (12,2% у 2002 р.; 5,6% у 2009 р.; 10,7% у 2014 р.; 7,1% у 2021 р.).

Таблиця 7.2

Динаміка психосоціальних змін в українському суспільстві та в середовищі державних службовців України (2002–2020)

Психосоціальні властивості	Українське суспільство																Державні службовці			
	10.2002, N=1771	01.2006, N=2029	12.2006, N=2275	12.2007, N=2109	12.2008, N=2099	12.2009, N=10424	12.2010, N=2106	11.2011, N=2106	12.2012, N=2004	03.2014, N=2099	12.2014, N=2102	12.2015, N=2004	12.2016, N=2050	12.2017, N=1819	12.2018, N=2031	01.2020, N=2003	05.2005, N=439	04.2009, N=623	11.2014, N=821	10.2019, N=2324
ЕКСТРАВЕРСІЯ	19,3	32,7	33,4	35,2	38,9	32,3	36,9	34,4	37,0	34,7	35,8	38,6	31,8	37,4	35,9	38,2	41,5	45,1	29,7	37,8
ІНТРОВЕРСІЯ	27,9	17,7	18,6	21,6	20,1	14,4	18,7	17,5	19,7	16,8	18,6	17,5	19,2	22,3	18,8	17,3	8,2	9,0	14,8	10,4
Амбівалентність	52,8	49,6	48,0	43,2	41,0	53,3	44,4	48,1	43,3	48,5	45,6	43,9	49,0	40,3	45,3	44,5	50,3	45,9	55,4	51,8
ЕМОЦІЙНІСТЬ	14,6	21,5	23,3	27,2	25,0	13,5	18,8	19,8	19,3	19,7	21,5	21,1	20,3	23,7	21,6	22,5	14,1	20,0	22,5	23,3
ПРАГМАТИЧНІСТЬ	20,8	12,5	13,5	9,8	10,9	9,5	14,0	15,6	13,5	15,5	15,7	13,1	14,6	13,6	13,2	13,5	16,4	15,4	8,2	10,3
Амбівалентність	64,6	66,0	63,2	63,0	64,1	77,0	67,2	64,6	67,2	64,8	62,8	65,8	65,1	62,7	65,2	64,0	69,5	64,5	69,3	66,4
ІРРАЦІОНАЛЬНІСТЬ	12,2	8,9	6,3	8,4	7,9	5,6	6,6	7,2	7,9	9,0	10,7	8,9	8,1	9,8	9,0	7,0	0,7	5,3	6,8	3,6
РАЦІОНАЛЬНІСТЬ	26,4	34,2	37,4	39,4	38,3	34,0	41,0	38,7	41,4	39,5	38,0	39,3	34,1	38,1	36,6	44,1	64,9	51,5	37,8	51,6
Амбівалентність	61,4	56,9	56,3	52,2	53,8	60,4	52,4	54,1	50,7	51,5	51,3	51,8	57,8	52,1	54,4	48,9	34,4	43,2	55,4	44,8
ІНТУЇТИВНІСТЬ	8,1	23,2	26,5	28,5	29,9	18,6	25,0	23,2	25,2	26,9	25,7	26,3	23,3	23,9	24,1	27,6	72,7	53,3	37,2	42,0
СЕНСОРНІСТЬ	12,9	20,6	20,5	21,7	21,0	15,9	20,7	17,6	20,0	17,7	17,9	16,9	19,3	22,2	19,5	17,8	6,4	4,5	9,8	9,4
Амбівалентність	79,1	56,2	53,0	49,8	49,1	65,5	54,3	59,2	54,8	55,4	56,4	56,8	57,2	53,9	56,4	54,6	20,9	42,2	53,0	48,6
ЕКСТЕРНАЛЬНІСТЬ	7,8	22,2	22,9	25,1	26,3	18,7	23,6	17,8	20,8	19,8	19,2	22,8	25,4	23,4	25,4	18,9	8,4	8,7	13,5	13,3
ІНТЕРНАЛЬНІСТЬ	22,5	9,3	9,4	9,5	11,1	6,7	8,5	14,3	11,4	10,6	11,2	8,0	8,3	11,2	8,1	11,0	47,6	25,4	19,4	16,6

Амбівалентність	69,7	68,5	67,7	65,4	62,6	74,6	67,9	67,9	67,8	69,6	69,6	69,2	66,3	65,4	66,5	70,1	44,0	66,0	67,1	70,1
ЕКЗЕКУТИВНІСТЬ	12,1	9,4	9,5	9,8	8,7	6,1	8,4	7,1	7,8	10,9	10,4	8,6	8,4	9,3	8,7	8,0	2,1	4,6	6,0	3,3
ІНТЕНЦІОНАЛЬНІСТЬ	17,4	44,5	46,8	47,8	47,0	42,9	49,3	48,3	51,7	44,6	44,4	46,6	40,9	45,1	44,4	48,2	78,8	62,8	51,8	61,1
Амбівалентність	70,5	46,1	43,7	42,3	44,3	51,0	42,3	44,5	40,5	44,5	45,2	44,8	56,6	45,6	46,9	43,8	19,1	32,6	42,3	35,6

Чи не найвищим виявився у добу реформаторської активності бюрократії рівень її готовності до реформ. Цю готовність уособив спадний за тенденцією показник **«2.1 Іntenціональність»** (78,8% у 2005 р.; 62,8% у 2009 р.; 51,8% у 2014 р.; 61,1% у 2019 р.). У суспільному загалі цей показник виявився суттєво нижчим, але із зростаючою тенденцією (17,4 у 2002 р.; 42,9% у 2009 р.; 44,4% у 2014 р.; 28,2% у 2020 р.). Водночас психологічна налаштованість бюрократії на самозбереження та відтворення цілісності своїх новоутворень (**«2.2 Екzekутивність»**) виявилася на початку моніторингу вкрай низькою, натомість дедалі вона виявила свою зростаючу тенденцією (2,1% у 2005 р.; 4,6% у 2009 р.; 6,0% у 2014 р.; 3,3% у 2019 р.). У суспільному загалі показник самозбереження так само виявився відносно низьким, до того ж із спадною тенденцією (12,1% у 2002 р.; 6,1% у 2009 р.; 10,4% у 2014 р.; 8,0% у 2020 р.). Останні два динамічні ряди свідчать про слабкість нових соціальних утворень, у тому числі нових державних інститутів. Ця обставина сигналізує про необхідність посилення заходів щодо подальшого укорінення та спеціального організаційного захисту інституційних новоутворень у країні від розпаду.

Окремої уваги в контексті становлення ефективної бюрократії (публічного управління) заслуговує такий показник, як «локус контроль» – психічну налаштованість людини на очікування контролю ззовні (**«3.1 Екстернальність»**) або на самоконтроль (**«3.2 Іntenціональність»**). Моніторингом, зокрема, встановлено, що показники самоконтролю в бюрократичному середовищі є найвищими, хоч і водночас спадними (47,6% у 2005 р.; 47,6% у 2009 р.; 19,4% у 2014 р.; 16,6% у 2019 р.), а в суспільстві поки що нижчими і, на жаль, також спадними (22,5% у 2002 р.; 22,5% у 2009 р.; 11,2% у 2014 р.; 11,0% у 2020 р.). Водночас і в середовищі бюрократії (8,4% у 2005 р.; 8,7% у 2009 р.; 13,5% у 2015 р.; 13,3% у 2019 р.), і в суспільстві (7,8% у 2005 р.; 18,7% у 2009 р.; 19,2% у 2014 р.; 18,9% у 2019 р.) на відносно низькому рівні перебувають показники «контролю». Слід зазначити, що нинішній стан цих показників є наслідком трансформаційних змін у суспільстві і, зокрема, процесів масового перерозподілу ресурсів.

Слід також зазначити, що з 2006 р. і дотепер на самосвідомості людей позначаються зворотні (інверсійні) тенденції, що є наслідком і причиною нереалізованих суспільних очікувань. На тлі цих тенденцій знов набирають сили характерні для **«4.1 Екстраверсії»** орієнтації психіки на зовнішню – «соціально-матеріальну» сутність речей. Це провокує, зокрема, у владно-бюрократичному прошарку ставлення до людини як до «виробничої сили» (41,5% у 2005 р.; 45,1% у 2009 р.; 29,7% у 2014 р.; 37,8% у 2019 р.), а суспільний загал схиляє до «соціально-класових» стереотипів і ставлення до влади як до класу представників великого капіталу (19,3% у 2002 р.; 32,3% у 2009 р.; 35,8% у 2014 р.; 38,2% у 2020 р.). Натомість, навпаки, дещо спала орієнтована на особистість, честь і гідність людини така властивість, як **«4.2 Інтроверсія»**. Вона склала (8,2% у 2005 р.; 9,0% у 2009 р.; 14,8% у 2014 р.; 10,4% у 2019 р.) (27,9% у 2002 р.; 14,4% у 2009 р.; 18,6% у 2014 р.; 17,3% у 2020 р.).

Знов взяла гору **«5.1 Емоційність»** як в бюрократичному класі (14,1% у 2005 р.; 20,0% у 2009 р.; 22,5% у 2014 р.; 23,3% у 2019 р.), так і в суспільному загалі (14,6% у 2002 р.; 13,5% у 2009 р.; 21,5% у 2014 р.; 22,5% у 2020 р.). Натомість послабшала **«5.2 Прагматичність»** як в бюрократії (16,4% у 2005 р.; 15,4% у 2009 р.; 8,2% у 2014 р.; 10,3% у 2019 р.), так і в суспільстві (20,8% у 2002 р.; 9,5% у 2009 р.; 15,7% у 2014 р.; 13,5% у 2020 р.). Дещо послабшала схильність до інтуїції та міфологізму (**«6.1 Інтуїтивність»**) в бюрократії (72,7% у 2005 р.; 53,3% у 2009 р.; 37,2% у 2014 р.; 42,0% у 2019 р.) і, навпаки, посилилась у суспільному загалі (8,1% у 2002 р.; 18,6% у 2009 р.; 25,7% у 2014 р.; 27,6% у 2020 р.). Натомість дещо зросла (**«6.2 Сенсорність»**) як в бюрократії (6,4% у 2005 р.; 4,5% у 2009 р.; 9,8% у 2014 р.; 9,4 у 2019 р.), так і в суспільному загалі (12,9% у 2002 р.; 15,9% у 2009 р.; 17,9% у 2014 р.; 17,8% у 2020 р.).

Моніторинговий аналіз процесів, що відбуваються в системі бюрократії та суспільстві в умовах трансформації, показав радикальну зміну суспільної системи, яка з однорідної (гомогенної) перетворюється на різнорідну (гетерогенну). Відповідно, досліджувані нами системи бюрократії та суспільний загал демонструють компліментарність, індикаторами якої стають психосоціальні властивості системи бюрократії та суспільства в цілому. Безпосереднім свідченням зазначеного стає динаміка коду культури цих систем (рис. 7.1). Так, якщо код культури системи державної служби України станом на жовтень – листопад 2014 р. становив значення 57:43, де провідне місце визначали компоненти й тенденції, характерні для процесу розвитку, то код культури суспільної системи України станом на грудень 2014 р. відображав майже дзеркальну ситуацію, що дорівнювала значенню 42:58 і характеризувала інтенції, спрямовані на збереження та відтворення цілісності системи.

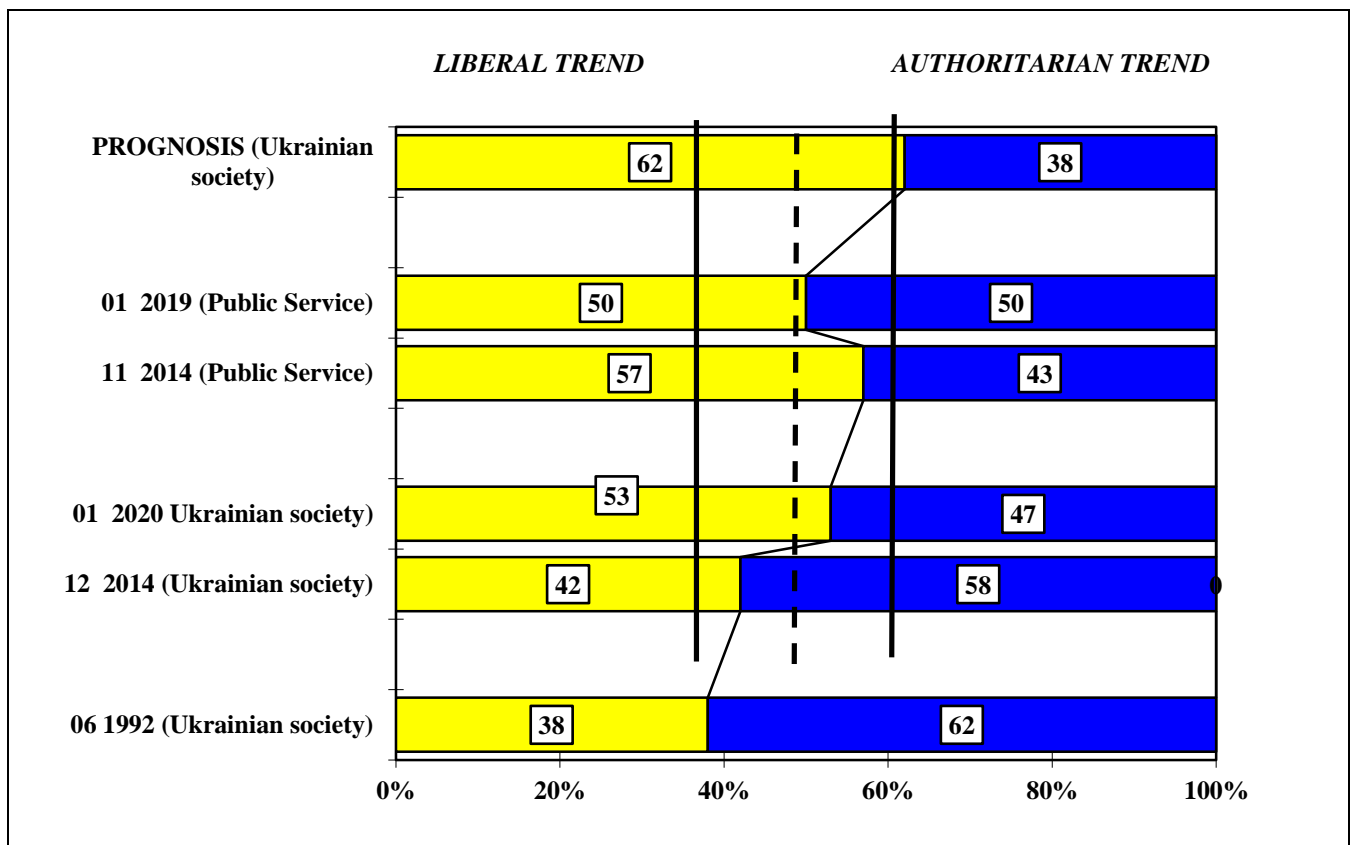


Рис. 7.1. Порівняльна диспозиція кодів культури суспільного загалу і державної служби України (2014-2020)

Таким чином, виявлена дзеркальна психосоціальна диспозиція властивостей і поведінки частки та цілого, імовірно, характеризуватиме взаємовідносини системи бюрократії та суспільного загалу, керівництва й апарату органу державної служби, будь-якого лідера і групи. Відповідним чином у нормованій суспільній системі слід очікувати розподілу ставлень людей, зокрема чиновництва, до політичної модернізації.

Експертні оцінки основних вад бюрократичної системи. Напрями діяльності суспільства й держави щодо мінімізації перешкод розвитку ефективної бюрократії, навіть відповідні конкретні заходи вже неодноразово визначалися фаховими дослідженнями. Так, за результатами опитування понад 18 тисяч державних службовців регіонального рівня¹⁶⁶, до ключових проблем української держслужби респонденти віднесли: дублювання робочих функцій; перешкоджання ефективній роботі через

¹⁶⁶ Дані опитування 2018 р. в межах продовження спільного проєкту «Цикл зворотного зв'язку державної служби» Секретаріату Кабінету Міністрів України, Асоціації українців-випускників провідних університетів світу «Професійний уряд» (PGA), Центру демократії, розвитку та верховенства права Стенфордського університету (CDDRL) та Київської школи економіки (KSE), проведеного за підтримки Центру з питань доброчесності в оборонному секторі (CIDS, Норвегія). Опитано понад 18 тис. державних службовців категорій «Б» і «В» в усіх регіонах України методом анонімного онлайн-опитування за місцем роботи на підставі запрошення до участі листом НАДС. До бази аналізу увійшли результати 14 674 респондентів (частка анкет була не завершена та/або містила нереальний вік та/або стаж роботи).

формальні правила; недостатній рівень мотивації підлеглих з боку керівників; значущість лояльності підлеглих до керівництва та особистих зв'язків як чинників успішної кар'єри; незаохочення ініціативи; прояви дискримінації; недостатньо високий рівень захищеності.

Відповідно до звіту ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» 2019 р. з оцінки результатів реалізації реформи державного управління в пілотних міністерствах щодо запровадження, наповнення та інтеграції директоратів, на підставі 16-ти глибинних інтерв'ю генеральних директорів, керівників експертних груп, державних експертів 6-ти пілотних міністерств і Секретаріату Кабінету Міністрів України та 6-ти експертних інтерв'ю з керівниками структурних підрозділів НАДС, до основних проблем, які постали перед відповідальними за реформу особами та інституціями, можна віднести: несвоєчасне виконання заходів реформи; незавершеність реформи пілотних міністерств (стосовно формування директоратів політики відповідно до визначених напрямів реформ і сфер політики); недобір фахівців з питань реформ у пілотні міністерства; складності в інтеграції директоратів, зумовлені негативним ставленням представників «старої» державної служби до фахівців з питань реформ; перевантаження директоратів невластивими завданнями, що ускладнює виконання безпосередніх обов'язків (аналіз і формування політики, стратегічне планування тощо) та створює ризик професійного вигорання фахівців з питань реформ.

На нашу думку, до п'яти ключових причин цих проблем належать: 1. Недосконалі стратегічні документи: недостатнє аналітичне визначення проблем, обґрунтування шляхів їх вирішення, оцінки ризиків, реалістичних часових рамок здійснення заходів, оцінки впливу на кінцевих споживачів – громадян України; відсутність інформації для базових замірів до початку реформи; недостатньо продумані пріоритети та обсяги реформи; відсутність фактичної фінансової оцінки виконання заходів і реалізації окремих напрямів реформи. 2. Недостатній рівень забезпечення внутрішньої та зовнішньої комунікації реформи (в першу чергу, на рівні політичного керівництва). 3. Слабка координація на рівні Кабінету Міністрів України. 4. Нестача кадрів на ринку державних службовців. 5. Невідповідна потребам часу та реальним завданням державних службовців система підготовки кадрів¹⁶⁷.

Відповідно до звіту «Дослідження організаційної культури державної служби в Україні», підготовленого у 2019 р. в партнерстві Асоціації «Професійний уряд» (PGA), Київської школи економіки (KSE) та Кабінету Міністрів України для визначення проблем, які призводять до уповільнення реформи держуправління у 10 пілотних міністерствах, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Національному агентстві

¹⁶⁷ Заславський О., Соколова М., Ієрусалимов В. Громадська оцінка реформи державного управління: тіньовий звіт. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2019. 40 с. URL: <https://parlament.org.ua/2019/06/27/tinovyj-zvit-gromadska-otsinka-reformy-derzhavnogo-upravlinnya/>

України з питань державної служби та Державному агентстві з питань електронного урядування, «...для розробки державної політики керівництву та політичним лідерам міністерств бракує уваги до формування якісно нової організаційної культури»¹⁶⁸. За результатами 21-го глибинного інтерв'ю з найбільш обізнаними державними службовцями міністерств і відомств, автори звіту виокремили серед іншого такі тези: «Керівні працівники як «нового», так і «старого» покоління, зазначають брак стратегічного розуміння реформи у її авторів <...> Комунікація реформи різко протиставляє «нових» і «старих» <...> «Старі» держслужбовці бояться виходити із зони комфорту та не розуміють перебігу реформи <...> Комунікація реформи <...> для суспільства не здійснюється на належному рівні <...> Брак системної співпраці між міністерствами та відомствами шкодить результату <...> Наявність у відомств прихованого порядку денного <...> подекуди визнається <...> «Нові» службовці та «нові» структури більш схильні до ініціативи, ніж «старі» – «десять міністрів пересиділи, і ці підуть». Брак ініціативності може пояснюватися недосконалістю системи, яка за це «карає»: «команди думати не було!» <...> Бюрократія сприймається одночасно як позитивний і негативний феномен представниками обох поколінь <...> «Новим» держслужбовцям (крім керівників) не вистачає навичок комунікації та взаємодії <...> Мораль визнається важливим фактором, але ставлення до виконання «аморальних» розпоряджень різниться (без прив'язки «старе/нове» покоління). Не красти і не брехати – це максимум того, що взагалі можна очікувати та вимагати <...> Політичний фактор і суб'єктивізм впливають на призначення та проведення конкурсів на посади (зокрема, але не виключно, щодо директивного обмеження можливостей для «старого» покоління – «не брати на посади»). Обирати доводиться не кращих з кращих, а серед тих, хто є. Меритократичне просування можливе на нижчих ланках, але для вищих, як правило, потрібна «допомога» чи політичне погодження»¹⁶⁹.

Значно оптимістичніші результати автори цього дослідження отримали з відкритих опитувань фахівців з питань реформ: «Більшість <...> відповідає, що безпосереднє керівництво допомагає розвивати себе <...>, відчують достатній рівень підтримки <...>, заохочується інноваційність, вміння ризикувати, захищати свої ідеї/пропозиції/бачення, працювати на досягнення результатів, автономія, відповідальність, компетентність, прозорість, чесність, підтримка колег, небайдужість, лояльність, меритократія, повага до етичних і моральних принципів та «виконавчий дух» (старанність), <...> більшість респондентів <...> розуміють роль своєї команди, зазначили досить високий рівень професійної культури та вказали, що їхні колеги є фахівцями у своїй справі», але слід мати на увазі, що на 450 розісланих опитувальників

¹⁶⁸ Дослідження організаційної культури державної служби в Україні. Звіт за результатами глибинних інтерв'ю та розгорнутого онлайн-опитування фахівців з питань реформ.

¹⁶⁹ Там само.

отримано лише 63 відповіді (14%)¹⁷⁰. Важко стверджувати, що такі схвальні оцінки своєї роботи притаманні більшості нових фахівців з питань реформ. Скоріше, найобізнанішим спеціалістам властиві більш критичні погляди.

Так, у середовищі експертів Команди підтримки реформ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України¹⁷¹, оцінюючи наявні проблеми та можливі шляхи їх розв'язання, значну увагу приділяють кадровому питанню. Пропонуючи на ключові виклики процесу перезавантаження влади відповідати не стільки поверховими кроками (радикально й назавжди звільнити неефективних і миттєво набрати ефективних працівників, що з кількох причин не даватиме бажаного результату), скільки зосередитись замість простої заміни персоналу на ефективному управлінні кадрами, запровадженні системної праці «...над внутрішніми аспектами культури <...>, необхідною поведінкою для держслужбовця <...>, над культурою ефективності, зворотного зв'язку, відкритості, клієнтоорієнтованості»; над тим, чого ще бракує: «Відбір за компетенціями <...>, нові компетенції ще в процесі розробки <...>. Поведінкові критерії, що містилися в Законі України «Про державну службу», теж не перевірялися при відборі <...>, з'являється велика кількість керівників, ненавчених приймати рішення щодо відбору <...>, повинні з'явитись правила постановки цілей і їх моніторингу <...>. У багатьох органах немає прогресивного HR-департаменту <...>, з 2017 р. впроваджено <...> оцінювання результатів. На жаль, оцінка по факту не є підставою для прийняття управлінських рішень <...>. Зміни в законі мають підкріпитись змінами культури та впровадженням сучасних інструментів управління персоналом. Не буває змін без залучення керівників категорії «А» і «Б» до каскадування цілей, зворотного зв'язку, внутрішніх комунікацій, впровадження потрібних компетенцій і розвитку людей у системі». Експерти попереджають, що «Процес приходу нових людей <...> відбудеться нешвидко», що «...необхідно <...> утримувати ефективних і мотивованих людей» і в цьому може допомогти досвід Канади, де «...державна є роботодавцем, що реально конкурує з бізнесом на ринку кандидатів»¹⁷².

За результатами корпоративного форсайту, проведеним Генеральним департаментом з питань управління персоналом на державній службі НАДС в 2019 р., державні службовці висловили своє бачення сильних і слабких сторін державної служби. Участь у ньому взяли 96 учасників, серед яких представники обласних і районних

¹⁷⁰ Там само.

¹⁷¹ Команда підтримки реформ (Reform Support Team – RST) – це команда українських професіоналів (не державних службовців), яка надає цільову технічну підтримку Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України в розробці та імплементації пріоритетних реформ, реалізації пріоритетних стратегій і програм реформ, одночасно зміцнюючи зв'язки та партнерство між пріоритетними напрямками роботи Міністерства та відповідними програмами донорської підтримки (Див.: Команда підтримки реформ. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=d59d31b7-2978-4cf6-a02c-a76d173ded93&title=KomandaPidtrimkiReform>).

¹⁷² Муродшоева И. Перезагрузка власти: когда, как и почему. *Українська правда*. 30.10.2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/10/30/7230481/>

державних адміністрацій, міжрегіональних управлінь НАДС. Визначено такі сильні сторони державної служби: соціальні гарантії; стабільність; рівний доступ на державну службу (конкурс), прозора процедура; кар'єрне зростання; захист прав державних службовців; безперервна освіта, підвищення кваліфікації, умови для розвитку; проходження державної служби унормовано чинним законом; престижність. До слабких сторін учасники віднесли: низька заробітна плата; плінність кадрів; відсутність належного фінансового ресурсу, матеріально-технічного забезпечення; повільне кар'єрне зростання; недосконале законодавство; маніпуляції з дисциплінарними провадженнями; мобінг і булінг¹⁷³.

Доцільно також згадати результати дослідження Генерального департаменту з питань управління персоналом на державній службі НАДС, яке мало на меті підтвердити або ж спростувати наявність цькування (булінгу, мобінгу) на державній службі. У березні 2019 р. було проведено опитування методом анкетування. При обробці результатів опитування використано метод кореляційного аналізу (коефіцієнт кореляції Пірсона). Визначення кореляційних зв'язків здійснено за допомогою програмного забезпечення IBM SPSS Statistic 21. В опитуванні взяло участь 1042 державних службовців. За результатами аналізу отриманих даних, 66,1% державних службовців стикалися стосовно себе з випадками булінгу на державній службі та 33,9% – не стикалися. Булінг щодо державних службовців застосовували: 60% – безпосередній керівник; 44,4% – керівник вищого рівня; 23,4% – колеги із структурного підрозділу; 17,8% – колеги з інших структурних підрозділів; 15,7% – керівники інших структурних підрозділів; 5,1% – колеги з інших державних органів, з якими здійснюється співпраця. Серед осіб, які на цей час не є державними службовцями, булінг став причиною звільнення у 64,9% випадків¹⁷⁴.

Ще одним важливим моментом залишається формування культури на державній службі.

Щоб у процесі реформування української системи державної служби створювати таку конкуренцію, доцільно враховувати ключові тенденції у сфері управління персоналом, які панують у сучасному бізнесі. Так, відповідно до останнього глобального щорічного звіту Global Human Capital Trends (його з 2010 р. готує Компанія Deloitte), до п'яти основних тенденцій, які зазначили компанії-роботодавці в Україні і світі, належать. 1. Гуманізація бізнес-процесів (86% компаній в Україні та 84% у світі відзначили, що ця тенденція є важливою або дуже важливою). Понаднормова праця, вигорання, проблеми добробуту працівників вимагають більшої уваги роботодавців до формування довгострокових відносин, безперервного навчання та індивідуального

¹⁷³ За матеріалами засідання Ради управління людськими ресурсами державної служби при НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/rada-upravlinnya-lyudskimi-resursami>

¹⁷⁴ Алюшина Н. Цькування на державній службі: чому ми про це говоримо і як від слів перейти до діла. *LB.ua*. URL: https://lb.ua/blog/natalia_alushyna/426251_tskuvannya_derzhavniy_sluzhbi_chomu.html

підходу до кожного. 2. Зміна процесів навчання. Це стало основною світовою тенденцією: 86% компаній у світі і 84% в Україні назвали це важливим або дуже важливим. Зростають вимоги до здібностей персоналу, панує попит на нові навички та вміння, водночас реалії ринку праці ускладнюють наймання нових працівників. Дослідники рекомендують «...три напрями розвитку навчання в організаціях: інтеграція навчання з бізнес-процесами, персоналізація навчання, поступовий перехід до моделі «безперервного навчання». 3. Лідерство: 84% компаній в Україні і 80% в світі зазначили, що розвиток лідерства є важливим або дуже важливим. У ХХІ ст. ефективність лідерів пов'язана з новими засобами досягнення традиційних бізнес-цілей, що ґрунтуються на нових компетенціях, зокрема вмінні працювати в середовищі, яке постійно змінюється, прийнятті рішень в умовах невизначеності й обізнаності в нових технологіях. 4. Застосування хмарних технологій. Організаціям потрібно розглядати хмарні технології як основу впровадження інновацій і створення нових платформ для більш привабливих, персоналізованих і заснованих на даних системах управління персоналом. 5. Мобільність і доступ до талантів. Конкуренція на ринку праці постійно зростає, вимоги до працівників змінюються, потрібен постійний доступ до ефективних кадрів. Можна шукати людей в альтернативних сферах, застосовувати нові технології пошуку, мобілізувати внутрішні ресурси. Експерти рекомендують «Новий підхід до регулювання мобільності, покликаний допомогти зробити процес внутрішньої мобілізації ресурсів максимально ефективним. Цей підхід передбачає: сприйняття мобільності як природного етапу розвитку співробітника, а не як кардинальну зміну його кар'єри; можливість переміщення для співробітників всіх рівнів <...>, використання технологій для <...> спрощення процесу мобільності та переміщення співробітників між функціями, робочими місцями, проектами і географічно». Крім зазначених п'яти основних тенденцій не втрачають актуальності й традиційні: управління через винагороди, зміни професій, розвиток команд і альтернативної зайнятості¹⁷⁵.

Серед інших проблем, які потребують розв'язання на шляху створення в Україні ефективної бюрократії, слід віднести усунення принципових вад процесу перезавантаження державної служби, початого у 2016 р. з набуттям чинності нового на той час Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 р. і схвалення Урядом відповідної стратегії реформування державного управління. До таких вад у колі експертів з питань реформи державного управління та державної служби групи «Реформа публічної адміністрації» належать порушення в ході практичної реалізації трьох основних ідеологічних засад нового законодавства: захистити фахових держслужбовців від свавільного звільнення політиками, звільнити негідних працівників через щорічне оцінювання та залучити професіоналів на нових умовах для здійснення

¹⁷⁵ Ключові HR-тренди в Україні 2019 / Держслужба ФОРУМ – FORUM Civil Service. URL: <https://www.ds-forum.org.ua/publications/kliuchovi-hr-trendy-v-ukrainy-2019/>

ключових реформ. Зокрема частка недоброчесних держслужбовців широко користувалися правовим захистом від звільнення (використовуючи в тому числі тривалі відпустки, сумнівні «лікарняні» тощо); щорічне оцінювання не стало дієвим інструментом звільнення частки неефективних працівників (у 2018 р. було негативно оцінено 0,37% з 15 тисяч оцінюваних кадрів центральних органів виконавчої влади); нових фахівців з питань реформ було залучено дещо більше ніж 600 осіб замість 3000 за планом (при тому в експертів виникали обґрунтовані сумніви щодо прозорості-чесності деяких конкурсів). Отже, «...заплановане «перезавантаження» державної служби, передбачене реформою держуправління попереднім Урядом, було просто провалено. У результаті новий Уряд отримав майже таку ж малоефективну державну машину, якою вона була і до реформи»¹⁷⁶.

Але швидка спроба нової влади зробити бюрократію ефективною через прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» № 117-IX від 19.09.2019 р. знов викликала критичні оцінки внаслідок новостворених ризиків остаточного руйнування однієї з основних ідеологічних засад доцільного законодавства щодо захисту фахівців від свавілля політиків. Так, на думку експерта Центру політико-правових реформ, одна з найбільших вад нової влади, традиційна для вітчизняної політики, це знов розглядання звільнення працюючих держслужбовців як «...насамперед, можливість розставити на посадах «своїх» людей. А професійність цих людей вважається неважливою».

До системних помилок нового законодавчого перезавантаження належать, по-перше, руйнація стабільності державної служби (її не може бути без захисту бюрократів від свавільного звільнення, відповідно, держслужбі бракуватиме досвіду, професійності, спрямованості на суспільні інтереси, адже незахищений службовець лише прислужуватиме керівнику, не заперечуючи нерозумні, навіть незаконні розпорядження). Згідно з новим Законом України від 19.09.2019 р., кожна нова влада або керівник органу мають право на кадрові «чистки» протягом перших 4-х місяців; можна на розсуд політиків безперешкодно звільняти держслужбовців категорії «А»; погіршено захист від звільнень при ліквідації органу замість колишньої спрямованості на затримання в держслужбі шляхом переведення на вакантні посади; скорочено з 2-х до 1-го місяця строки попередження при зміні істотних умов служби тощо.

По-друге, так само системною помилкою є руйнування в держслужбі системи конкурсів. Тепер «...суб'єкту призначення (тобто політикам чи іншому керівнику) подається «до 5 кандидатур» на вибір. І далі жодного рейтингу чи обґрунтування вибору. Це можна називати свавіллям. Це також корупційні ризики». Не усунена «...деструктивна роль різних систем оплати праці в одному органі та «зловживань

¹⁷⁶ Сорока С. Перезавантаження державної служби: причини, ризики та наслідки. *Українська правда*. 10.10.2019. URL: <https://www.prawda.com.ua/columns/2019/10/10/7228465/>

преміями» <...>, цю практику пролонгують і поглиблюють»¹⁷⁷. Узагалі проблема заробітних плат на держслужбі надто тривало й важко рухається до розумного розв'язання. «Власне, в цій області склались два міфи: 1) на державній службі низькі зарплати; 2) високі зарплати чи премії стимулюють ефективно та результативно працювати». До 2017 р. посадові оклади держслужбовців були відносно низькими, «...але керівники державних органів мали право (і досі мають) необмежено нараховувати премії та <...> надбавки <...> в межах фонду оплати праці. Тому <...> штучно тримають багато вакансій. У 2017–2018 рр. заробітні плати державних службовців категорій «Б» і «В» значно зросли і наразі є паритетними з приватним сектором, а зарплати на посадах фахівців з питань реформ – навіть вищі. Зарплати вищого керівництва державної служби (категорія «А») є ще нижчими за ринкові, але різниця вже не така разюча. Чи збільшилась при цьому ефективність роботи державних службовців? Питання риторичне»¹⁷⁸.

У публічному виступі Голови НАДС О. Стародубцева, до досягнень НАДС у 2019 р. належать «Перезавантаження влади: конкурси на керівні посади категорії «А» <...>, «Спрощення процедури конкурсів». Так, у рамках перезавантаження влади: «116 конкурсів оголошено» <...>, «1904 заявки на оголошені конкурси прийнято» <...>, «71 шорт-лист передано суб'єкту призначення» <...>, «38 переможців визначено». Також, наголошено на удосконаленні конкурсної процедури: «спрощено процедури найму і звільнення державних службовців; додано вимогу до компетентності кандидатів на посади категорії «А» – доброчесність і дотримання правил етичної поведінки; виключено тестування кандидатів на зайняття посади державної служби на знання спеціального законодавства; надано можливість використовувати успішний результат проходження тестування у Центрі оцінювання при поданні інформації для участі в конкурсі; збільшено середній бал за однією з вимог для можливості включення до загального рейтингу (стає «не менше, ніж 0,5»))»¹⁷⁹. Як бачимо, думки експертів та НАДС щодо результативності «перезавантаження влади» кардинально відрізняються.

До розуміння перешкод на шляху просування до ефективної бюрократії особливо цінної інформації додають враження та оцінки найбільш обізнаних з «младореформаторів» – нових людей, які прийшли в держслужбу для її реформування, маючи попередній досвід роботи в бізнесі та громадському секторі. Їхній «погляд з середини» на ефективність бюрократичної системи, порівняно з бізнес-процесами або

¹⁷⁷ Тимошук В. Захистити чиновника. Як руйнується стабільність держслужби. *Українська правда*. 03.10.2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/3/7227941/>

¹⁷⁸ Сорока С. Реформа державної служби: що зроблено, що провалено і як рухатись далі? *Українська правда*. 12.08.2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/08/12/7223353/>

¹⁷⁹ Публічний звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2019. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/zvit-2019-ost-versiya.pdf>

спрямованою на результат громадською активністю, дозволяє краще усвідомити найгостріші аспекти проблеми, де зміни потрібні першочергово.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.11.2016 р. № 905 схвалено Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ, спрямовану на оновлення та посилення кадрового потенціалу шляхом встановлення спеціальних вимог до компетенцій, процедури відбору та умов оплати праці. У Концепції зазначено, що невід’ємною складовою сталого розвитку України є створення та функціонування ефективної системи державного управління, результативність якої значною мірою залежить від діяльності професійних і мотивованих кадрів, які можуть оперативно приймати рішення, гнучко адаптуватися до зміни ситуації, а також креативність і здатність до інноваційного мислення.

Посади фахівців з питань реформ – посади державної служби категорій «А», «Б» і «В», військові та дипломатичні посади з посадовими обов’язками, що передбачають, зокрема, підготовку та проведення реформ у відповідних сферах (визначення проблем, підготовка пропозицій і планів заходів щодо їх розв’язання, підготовка проєктів відповідних актів законодавства, організація та участь у виконанні згаданих планів заходів, оцінювання результатів їх реалізації, здійснення інших аналітичних функцій), а також виконання основних завдань, пов’язаних із стратегічним плануванням діяльності державного органу, забезпеченням формування та/або реалізації державної політики у відповідних сферах, на які поширюються спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців.

Посади фахівців з питань реформ поділяються на дві групи.

До першої групи належать посади державної служби категорії «А»: посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, Керівника Апарату Офісу Президента України, державних секретарів міністерств, Голови НАДС, його заступників, Голови Державного агентства з питань електронного урядування України, його заступників.

До другої групи належать посади державної служби категорій «Б» і «В» у директоратах, генеральних департаментах, які утворюються в державних органах, а також в Урядовому офісі координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України та Офісі Президента¹⁸⁰.

Зокрема, на думку експерта з відповідним бекграундом¹⁸¹ «...іноді відчуваєшся в державній структурі, як в машині часу, яка привезла тебе в далеке минуле: настільки роздута і неповоротка держмашина». Експерт яскраво характеризує «больові точки»

¹⁸⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ» від 11.11.2016 р. № 905-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2016-%D1%80>

¹⁸¹ Йдеться про О. Стефанишину, депутата Верховної Ради України, колишнього заступника Міністра охорони здоров’я України з питань європейської інтеграції (2018–2019 рр.) та виконавчого директора БФ «Пацієнти України».

нинішньої української бюрократичної системи: «Державні структури й ефективний менеджмент – це часто непоєднувані речі в українських реаліях <...>. Ти хочеш оптимізувати якомога більше «паперових» процесів і проводити онлайн-наради ASAP, а частка співробітників уперше чує цю дивну аббревіатуру, не вміє користуватися онлайн-документами і не знає, як підключитись до скайпу <...>, в державних структурах переважає хаос <...>, такі слова як «бізнес-процес», «KPI», «моніторинг результату» тощо тонуть у незліченній кількості завдань, які треба виконати «на вчора» при дуже обмеженому людському ресурсі та застарілій неповороткій інфраструктурі <...>, кожен <...> документ міг візуватися тижнями, пролежуючи в кабінетах <...>, щоб важливі документи не застрягали в кабінетах, потрібно було <...> в прямому сенсі «приклеювати їм ноги» (тобто мати окрему людину, яка бігає з папірцями по міністерству) <...>. До 10 зустрічей на день, деякі з яких – в інших державних органах, нескінченні перемовини і нагальні питання <...>, ви буквально будете захлинатися в океані поточки: тисячі завдань і всі – термінові <...>, часом ви навіть не знатимете, яка тема наради, куди вас запросили <...>, бо це нарада вищого рівня, яку спланували в екстреному порядку». Експерт наголошує на кадровому питанні «Цінуйте людей. Ті, хто сьогодні проходить тести і співбесіди, щоб влаштуватись на державну службу, працюють у часом нелюдських умовах і щоденно переживають величезний стрес (бо з обмеженими ресурсами роблять неможливе). Такі особистості – це скарби, які потрібно берегти і надихати»; неквапливості системи: «Наберіться терпіння <...>. У державних органах панує бюрократія. Від ідеї до імплементації в кращому випадку проходить місяць, у гіршому – можна чекати на ухвалення рішення й рік. Стратегічні речі <...> проходять ревізію ключових міністерств <...>. Кожна така ревізія займає час: тижнями експерти пишуть зауваження, часто документи виносяться на дискусію в урядових комітетах <...>. Одних і тих самих людей доведеться смикати багато разів»; радить наступникам максимальної відкритості суспільству: «Комунікуйте, як би важко вам не було! <...> Комунікація – це те, на що ви маєте знаходити і час, і ресурси завжди <...>. Тема, якою ви займатиметеся, відома вам і кільком вашим колегам, а тому опонентам дуже легко буде зробити з вас «ворога народу» <...>. Якщо не будете комунікувати ви, вороги будуть комунікувати за вас <...>. комунікація міністерства – набагато більш значуща, ніж будь-якого іншого гравця (бізнес, ГО тощо). Суспільство і журналісти зацікавлені в офіційній позиції, коментарях, темах, які пропонує певна державна структура, а тому будьте готові, що ваші повідомлення розлітатимуться, як гарячі пиріжки <...>. Перед тим, як щось змінити, комунікуйте, пояснюйте, розповідайте суспільству. Не втомлюйтеся повторювати одне й те саме багато разів. Бо зміни можливі тільки тоді, коли люди їх добре розуміють» і попереджає: «Не чекайте подяк та аплодисментів <...>

зазвичай в публічній площині ми отримуємо в найкращому випадку конструктивну критику, а здебільшого – відверте «мочилово» з боку тих, хто мав би радіти змінам»¹⁸².

Так, створений наприкінці 2017 р. Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі НАДС виніс в публічну площину бачення своєї ролі та ролі реформаторів. Вони зазначили, що «для нас, було надзвичайно важливо визначити, хто ж такий новий держслужбовець. Ми і дотепер продовжуємо формулювати уявлення про його сучасний образ. Проте вже зараз можемо сказати точно, що сьогодні недостатньо просто володіти знаннями про законодавство – з'явилися вимоги щодо здатності управляти змінами, наявності лідерських якостей, спроможності працювати у команді та багато інших. І ці вимоги до компетентностей вже виписані до кандидатів на реформаторські посади і саме їх оцінюють конкурсні комісії. Якщо комусь видається дуже складною процедура конкурсного відбору, можемо лише сказати, що іншою вона не може бути, якщо ми хочемо відібрати найкращих. А наша країна для впровадження реформ потребує лише таких.

Якщо ви думаєте, що на посади фахівців з питань реформ варто йти лише тим, хто має багаторічний професійний досвід на державній службі, то маємо вам заперечити. Сьогодні ми говоримо про необхідність цінувати “незамилений”, свіжий, альтернативний погляд на сучасні проблеми і виклики. І законодавство це дозволяє! Нам приємно спостерігати, що на посади державної служби категорії «В» йдуть молоді амбітні люди, що прагнуть допомогти рідній країні стати кращою. А ми і далі працюємо над тим, щоб знайти ті переваги, які мотивуватимуть дедалі більше молоді йти на реформаторські посади»¹⁸³.

Отже, всередині самої бюрократичної системи вистачає перешкод просуванню до ефективної бюрократії, до того ж реформаторські зміни далеко не завжди схвально сприймаються суспільством (як з причин природного консерватизму – побоювань будь-яких новел, так і через негативний досвід майже 30-річного трансформаційного часу, протягом якого більшість нововведень відчутно не покращували становище пересічних громадян). Попри зрозумілий скептицизм щодо нового, суспільство більше того вимагає змін і, розуміючи, що зміни втілюють люди, висуває до нових держслужбовців цілком визначені вимоги.

Уявлення українців про ефективну бюрократію.

Відповідно до результатів онлайн-опитування, здійсненого з 4 по 14 квітня 2016 р. компанією «KANTAR TNS» спільно з Національною радою реформ у межах

¹⁸² Стефанишина О. Поради для чайників. До чого треба бути готовими новим урядовцям. *Українська правда*. 21.08.2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/08/21/7224076/>

¹⁸³ Алюшина Н. Державна служба по-новому. *LB.ua*. URL: https://lb.ua/blog/natalia_alushyna/407435_derzhavna_sluzhba_ponovomu.html

Моніторингу сприйняття прогресу реформ¹⁸⁴, переважна більшість українців вважала, що ідеальний держслужбовець дотримується законів, шукає шляхи вирішення питання, а не відмови, справжній фахівець у своїй сфері (по 74% респондентів), ставиться з повагою до громадян (73%), відповідальний і добросовісний (по 70%), глибоко розбирається в питаннях (65%), ввічливий (62%), його діяльність підзвітна й прозора (59%), політично нейтральний (50%), неупереджений (49%), орієнтований на результат (46%), викликає довіру (45%), першочергово ставить суспільний інтерес (42%), дотримується верховенства права і патріот України (по 37%), результативно використовує ресурси в інтересах політики держави (34%), лояльний до органів державної влади (15%). Проте заважає держслужбовцю відповідати ідеалу бюрократизм (71%), низька зарплата (63%), відсутність системи мотивації (програм навчання, кар'єрного зростання) – 56%, недостатній рівень кваліфікації (55%), особисті якості (54%), рутинність роботи (26%).

В експертному середовищі Національної ради реформ таким чином пояснюють причини невідповідності ідеалу реаліям: «Недоліки держслужбовця не можна розглядати окремо від недоліків самої системи державної служби <...> у цілому надто корумпованою та вкрай забюрократизованою <...>, маємо замкнене коло: сама структура та середовище державної служби спричиняють і загострюють недоліки держслужбовців. Це є результатом впливу двох головних чинників: 1) пострадянська система держслужби, яка була зорієнтована на служіння правлячому політичному класу, а не служіння суспільним інтересам та обслуговування, насамперед, потреб громадян; 2) низький рівень якості набору державних службовців і відсутність чітких професійних вимог до них». На думку експерта, успішна реалізація вимог Закону України «Про державну службу» 2016 р. забезпечуватиме «...зменшення політичного впливу при призначенні та звільненні держслужбовців через створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та запровадження відкритих конкурсів на всі посади й встановлення чітких професійних вимог <...> для підвищення ефективності роботи усієї системи»¹⁸⁵.

Проте, за результатами наступного подібного опитування тієї ж агенції 2017 р.¹⁸⁶, «Більшість опитаних вважає, що новий Закон України «Про державну службу» <...> не полегшив вступ на держслужбу <...>. Лише 10% громадян вважають, що відкритість і доступність конкурсів на державну службу підвищилась». На думку того ж експерта, «Головною причиною такої низької оцінки <...> є загальна слабка комунікація щодо

¹⁸⁴ Проводилось 04–14.04.2016 р. методом онлайн-опитування 1000 респондентів міського населення України (крім АРК) у віці 18–55 років. Вибірка квотна за статтю, віком, регіоном і розміром населеного пункту.

¹⁸⁵ Жиленко Д. Ідеальний держслужбовець очима українців: міф чи реальність? *Kantar*. 2016. URL: <https://tns-ua.com/news/idealniy-derzhsluzhbovets-ochima-ukrayintsiv-mif-chi-realnist>

¹⁸⁶ Проводилось 16–27.02.2017 р. методом онлайн-опитування 1000 респондентів міського населення України (крім АРК) у віці 18–55 років. Вибірка квотна за статтю, віком, регіоном і розміром населеного пункту.

оновлених процедур і недостатнє інформування щодо наявних вакансій». У цілому, визначаючи основні проблеми держслужби через приблизно 10 місяців чинності нового законодавства, респонденти хоча й помітили деяке покращення, але вважають його надто далеким від потрібних принципових змін. Зокрема, збільшення в держслужбі інновацій зазначили 5% опитаних, зменшення корупції, безвідповідальності та безініціативності – по 4%, поліпшення вміння будувати діалог з клієнтами – 3%, підвищення кваліфікації – 2%, посилення адаптації до нових викликів та ефективності – по 1%. Не змінилися частки респондентів, які в обох опитуваннях зазначили проблему фокусування службовців на керівництві, а не на клієнтурі (по 43%) та проблеми бюрократії й формалізму (по 73%)¹⁸⁷.

Взявши результати двох згаданих опитувань 2016–2017 рр. за точку відліку, 2019 р. в Офісі реформ та Секретаріаті Кабінету Міністрів України провели власне дослідження «Портрет нового державного держслужбовця» з метою аналізу того, наскільки кадри, набрані в ході реформи державного управління з новими конкурсними процедурами і вимогами (600 осіб), відповідають очікуванням українців. Так, згідно з публікацією експерта напрому «Реформа державного управління» Офісу реформ Кабінету Міністрів України, вимоги народу до держслужбовців щодо того, якими вони повинні бути, що вміти і як працювати, зосереджені в трьох аспектах: знання (освіченість, фаховість, грамотність, володіння рідною та іноземними мовами); навички/компетентності (працювати з великим обсягом інформації, стратегічно мислити, вести перемовини) та особисті якості (праця в інтересах суспільства, чесність, відкритість, клієнтоорієнтованість і бажання вирішувати питання громадян, відповідальність, неупередженість). За результатами аналізу по першому аспекту (знання), визначено, що в розрізі освіченості (за формально атестованим рівнем освіти) ситуація цілком позитивна: 84% прийнятих на посади нової державної служби мають ступінь магістра, 26% – другу вищу освіту, 13% – науковий ступінь; у розрізі володіння іноземною мовою гірше: вільно володіють нею (переважно англійською) 28%; у розрізі фаховості – 64% мали попередній досвід роботи в системі органів влади, решта 36% прийшли з приватного та громадського секторів (при тому більше половини прийнятих – молоді не старші ніж 35 років). На думку експерта, таке співвідношення якнайкраще забезпечує «...чудове поєднання інновацій з інституційною пам'яттю». По другому аспекту (навички/компетентності) на етапі відбору тестувалися здібності мислення, розв'язання ситуаційних завдань (опрацювання за короткий час великих масивів даних) та вміння будувати стратегії розвитку галузі. По третьому аспекту (особисті якості) оптимістичні експертні очікування («Ми віримо, що людиноцентричність таки стане основним принципом роботи державних службовців») пов'язані з навчанням роботи зі

¹⁸⁷ Жиленко Д. Кожен п'ятий українець вважає заробітну плату держслужбовця вище середньої. *Kantar*. 2017. URL: <https://tns-ua.com/news/kozhen-p-yatiy-ukrayinets-vvazhay-zarobitnu-platu-derzhsluzhbovtstva-vishhe-serednoyi>

стейхолдерами та оцінці суспільних впливів. «Фактично йдеться про прорахування наслідків будь-яких нововведень на всі групи населення та кожного індивіда окремо, а також роботи над політичними рішеннями спільно з усіма зацікавленими сторонами – бізнесом, громадськістю, профспілками, експертами тощо». У цілому, експерти Офісу реформ і Секретаріаті Кабінету Міністрів України вважають, що «...молода кров просочується в державні органи з відповідними знаннями, навичками та якостями, яких очікує український народ <...>, уже сьогодні нові державні службовці є тією бюрократичною опорою, на яку можна спиратися новій команді при владі: з високими вимогами до роботи, гідною зарплатнею та розумінням своїх КРІ»¹⁸⁸.

Отже, дискусії щодо ефективності бюрократії не є новими. А запит суспільства на ефективну бюрократію не викликає навіть дискусій. Для держав, які переживають трансформаційний злам практично всіх інститутів, водночас відбувається переосмислення не лише ролі, функцій і завдань, але й місії державної служби як інституту та державних службовців як тих осіб, які безпосередньо виконують функції держави щодо відповідних територій, у конкретній галузі, для конкретних громадян.

За результатами опитування, що є продовженням спільного проєкту «Цикл зворотного зв'язку державної служби» Секретаріату Кабінету Міністрів України, Асоціації українців-випускників провідних університетів світу «Професійний уряд» (PGA), Центру демократії, розвитку та верховенства права Стенфордського університету (CDDRL) та Київської школи економіки (KSE), в якому взяли участь понад 18 тисяч державних службовців на регіональному рівні¹⁸⁹, ключовими проблемами є:

- дублювання робочих функцій;
- формальні правила стають бар'єрами ефективної роботи;
- недостатній рівень мотивації з боку керівників;
- лояльність до керівництва та особисті зв'язки залишаються чинниками успішної кар'єри;
- ініціатива не заохочується;
- прояви дискримінації мають місце;
- рівень захищеності є недостатньо високим.

До цього спектру проблем варто додати доволі негативну громадську думку (про це детальніше зазначено у відповідному розділі цієї монографії), яка незначною мірою змінюється в часі і домінантою якої є упереджені оцінки про низький рівень

¹⁸⁸ Огризко О. Справжні слуги народу: портрет нового державного службовця. *Українська правда*. 08.08.2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/08/8/7223074/>

¹⁸⁹ Географія: всі регіони України; цільова група: державні службовці категорій «Б» і «В»; метод: анонімне онлайн-опитування; рекрутування: за місцем роботи, запрошення до участі листом НАДС; загальна кількість: взяли участь в опитуванні – понад 18 тис. осіб (не всі відповіли на всі запитання, вказали нереальний вік або стаж роботи – відбраковані); включені до бази аналізу – 14 674 осіб. Опитування проведено за підтримки Центру з питань доброчесності в оборонному секторі (CIDS, Норвегія).

професіоналізму, поширену корупцію, байдужість до людей, переважання власних інтересів та інші епітети критичного характеру.

Отже, постає завдання залучення на державну службу молодих, компетентних і амбітних, здатних протистояти рутині та «застою», «плисти проти течії», бути відповідальними, ініціативними, здатними приймати рішення, а не чекати вказівок, зрозумілими, комунікабельними, готовими до змін.

При цьому суспільні виклики вимагають від системи державної служби, а отже, від критично великої кількості державних службовців володіння комплексом характеристик, які мають забезпечити повагу суспільства, ефективність та успіх: патріотизм, модернізаційний потенціал, готовність до взаємодії з громадянським суспільством, навички співпраці з бізнесом, увагу до кожної людини, стратегічне мислення та стратегічне бачення, соціальна відповідальність, організаційна культура.

Оцінка SIGMA стану справ у системі державного управління України.

Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку й Європейського Союзу.

Принципи державного управління були розроблені програмою SIGMA у 2014 р. з метою підтримки посиленого підходу Європейської Комісії до реформ державного управління в процесі розширення Європейського Союзу, а у 2015 р. доопрацьовані в цілях прискорення цієї реформи в контексті Європейської політики сусідства. Принципи охоплюють шість ключових напрямів:

- стратегічні засади реформування державного управління;
- формування та координація державної політики;
- державна служба й управління людськими ресурсами;
- підзвітність;
- надання послуг;
- управління державними фінансами, зокрема державні закупівлі та зовнішній аудит.

Принципи визначають, що належне урядування та державне управління означає на практиці, та окреслюють основні вимоги, яких повинні дотримуватися країни в процесі своєї європейської інтеграції. Моніторинговий механізм дає змогу встановлювати цільові орієнтири для країни та регулярно аналізувати прогрес у застосуванні Принципів.

Відповідно до запиту від Уряду України, ця оцінка базується на методології та індикаторах, розроблених для країн-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних країн-кандидатів, які є більш жорсткими, ніж ті, що призначені для країн Європейської політики сусідства. Ця оцінка охоплює дані за 2017 р. та основні події до середини травня 2018 р.

У короткому огляді до звіту акумульовано ключові проблеми та рекомендації для України. Так, зазначено, що «важливим кроком у реформуванні державного управління в Україні стало прийняття в червні 2016 р. Стратегії реформування державного управління. Цей документ узгоджується з основними сферами Принципів державного управління та встановлює амбітні цілі, які необхідно досягти до 2020 р. Проте у реальності низькі показники реалізації запланованих у Стратегії заходів вказують на те, що ці цілі можуть бути занадто амбітними. Стратегія є виявленням політичної волі досягти прогресу в реформуванні державного управління, але вона не ґрунтується на ретельній, структурованій оцінці стану справ. Тому оцінка вихідного стану, проведена програмою SIGMA, є першою комплексною детальною оцінкою стану справ у сфері державного управління в Україні. Хоча прийняття Стратегії прискорило процес реформування та сприяло узгодженості реформаторських зусиль, варто зазначити, що деякі важливі реформи було розпочато ще раніше, зокрема реформи у сферах державної служби та надання адміністративних послуг.

У цілому, Україна вже досягла значного прогресу в реформуванні деяких сфер державного управління. У сфері державної служби запроваджено нове законодавство, що визначило загальну рамку державної служби та запровадило низку підходів, спрямованих на подальшу професіоналізацію державної служби. Іншою сферою, в якій також можна спостерігати конкретні позитивні результати реформи, є адміністративне судочинство.

В інших сферах, таких як оплата праці державних службовців, реформа вже почалася, і хоча ситуація покращилася, вона, як і раніше, ще далека від відповідності принципам державного управління. Відбулись важливі законодавчі зміни у сфері відбору та призначення на посади державних службовців, але необхідні подальші кроки для вдосконалення як законодавчих, так і практичних аспектів цього процесу.

Аналогічна ситуація склалась у сфері надання послуг: завдяки значній донорській допомозі були реалізовані численні ініціативи з модернізації адміністративних послуг, але більшість з них ще не принесла бажаних результатів (одним з винятків є створення мережі центрів надання адміністративних послуг). Найбільше гальмує подальший розвиток адміністративних послуг відсутність базового закону: закону про загальну адміністративну процедуру, який би забезпечував єдині гарантії реалізації прав громадян при їх взаємодії з державними органами.

У сфері підзвітності зроблено важливі кроки з реорганізації деяких міністерств і передачі частини їхніх функцій іншим центральним органам виконавчої влади. Проте експерти SIGMA звертають увагу на можливі ризики цього процесу реорганізації, якщо він не буде достатньо спланованим і скоординованим.

Ця оцінка також виявляє інші істотні проблемні питання в управлінні та координації низки реформаторських ініціатив. Явною проблемою є дублювання повноважень державних органів щодо координації планування державної політики та

моніторингу діяльності Уряду в сфері реформування надання адміністративних послуг. У деяких сферах відповідальність є розпорошеною, нечіткою або нераціонально визначеною. Це стосується доступу до публічної інформації, хоча на практиці державні органи проактивно надають значний обсяг публічної інформації.

Загальним недоліком у всіх сферах є те, що обсяги фінансових ресурсів, необхідних для реалізації законопроектів, стратегій та ініціатив з реформування рідко прораховуються належним чином.

Оскільки більшість законопроектів вносяться до парламенту народними депутатами, а не Урядом, на відміну від урядових проектів, такі документи не проходять через звичайні механізми контролю якості. Крім того, перенесення значного обсягу зобов'язань, що містяться в урядових планах, на наступні періоди, вказує на те, що ці плани переважно є занадто амбітними»¹⁹⁰.

Як підкреслив Міністр Кабінету Міністрів України, очільник Офісу реформ Кабінету Міністрів України О. Саєнко, «реформа державного управління – це пріоритет Уряду, і цілі, які були поставлені в Стратегії реформування держуправління до 2020 року, повністю відповідають загальноєвропейським принципам та критеріям належного урядування SIGMA. У звіті SIGMA наші європейські партнери вказують на значний прогрес у реформуванні держуправління, а це означає, що наші зусилля не марні, і ми маємо об'єктивну оцінку власних дій, щоб рухатися далі ще ефективніше. На кожному етапі реформи потрібно чітко розуміти результати роботи, ключові виклики та подальші кроки. Тільки так зможемо досягти системних і незворотних змін»¹⁹¹.

Водночас експерти зазначають важливість реформи державного управління для України. Для досягнення результатів та успішного впровадження змін у державі необхідна спроможна, кваліфікована та професійна державна служба. На думку міжнародних експертів, саме звіт SIGMA є стартом і дорожньою картою для подальшого реформування держуправління.

Зокрема, міжнародні експерти У. Сікс та Г. Вірант зазначають, що для України SIGMA використала рамку, що зазвичай застосовується для держав-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних держав-кандидатів. Отже, Україну оцінювали за вищими, ніж це формально вимагалось, стандартами. Ця рамка оцінювання є дуже комплексною: вона використовує 9 ключових вимог до державного управління та аналізує стан справ на основі 37 показників і понад 200 індикаторів. У більш ніж половині показників Україна отримала 3 або більше балів з 5 можливих, тобто стан справ в Україні є доволі

¹⁹⁰ Звіт про базові вимірювання: принципи державного управління. Україна, червень 2018 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf

¹⁹¹ Спеціалісти програми SIGMA високо оцінили процес реформи державного управління в Україні. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/specialisti-programi-sigma-visoko-ocinili-proces-reformi-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini>

позитивним. Водночас досягнення майже відсутні за приблизно двадцятьма відсотками показників. Без сумніву, отримані бали є корисною частиною базової оцінки, зокрема якщо порівнювати їх з результатами інших держав (див. нижче). Проте основною метою оцінювання було не поставити одну конкретну оцінку: успіх, посередність або провал українського державного управління. Мета базової оцінки SIGMA – виявити сильні та слабкі сторони на основі міжнародної порівняльної методології та позначити сфери, які варто надалі поліпшувати.

Базова оцінка SIGMA – це не оцінка успіху реалізації Стратегії реформування держуправління. Стратегія була прийнята у червні 2016 р. та базувалася на принципах державного управління, визначених SIGMA. Водночас підготовка і прийняття Стратегії здійснювалися за відсутності базової оцінки SIGMA, результати якої мали б бути підґрунтям цілей і завдань Стратегії. Тому методологічно оцінка SIGMA, презентована нещодавно, не може і не повинна використовуватись для вимірювання успіху реалізації Стратегії реформування держуправління, оскільки неможливе порівняння із ситуацією два роки тому. Проте в майбутньому таке вимірювання стане реальним, оскільки можна буде порівняти досягнуті результати з висновками та рекомендаціями, які містяться в базовій оцінці цього року».

На думку експертів, Україна – держава, що переживає перехідний період, як і її державне управління. Без сумніву, попереду не спринт, а справжній марафон, якщо Україна хоче досягти рівня держав-членів ЄС у стандартах державного управління. Україна досі бореться із залишками радянського минулого, з корупцією та слабкістю політичної системи. Проте за останні роки був досягнутий справді значний прогрес у сфері реформування державного управління. І подальші кроки мають бути рішучі й цілеспрямовані, особливо у сферах з найбільшими викликами і найвищим значенням для громадян. Реформа держуправління – це загальноурядове завдання. Потрібна підтримка та реальні кроки з впровадження реформи на рівні всіх міністерств і міністрів. Лише тоді позитивні результати отримають як громадяни, так і бізнес – як ключові стейкхолдери реформи та користувачі державних послуг. Уряд зможе сформувати довіру громадян. Адже ефективне державне управління має працювати в інтересах людей і заради розвитку держави¹⁹².

¹⁹² Сікс У., Вірант Г. Що означає звіт SIGMA* для державного управління в Україні?» *ZN.ua*. 05.10.2018. https://dt.ua/SOCIUM/scho-oznachaye-zvit-sigma-dlya-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-290268_.html

Висновки до розділу 7

Сучасна теорія державного управління визнає, що ефективність бюрократії залежить від зрілості політичних, економічних і правових інститутів суспільства, які в Україні поки не розвинені належною мірою, тому пріоритети функціонування національної бюрократичної системи спрямовані на задоволення переважно інтересів себе самої, політики й олігархічного бізнесу. Зміна пріоритетів на підпорядкування бюрократії суспільним інтересам, тобто перетворення її на «ефективну бюрократичну машину», буде можлива тоді, коли процес ідентифікації громадян (визрівання їх самосвідомості) і відповідно артикуляції в суспільстві широкої палітри соціальних інтересів досягне рівня, здатного вимагати дієвими, правовими способами від системи державного управління функціонування та розвитку бюрократії з дотриманням вимог законності, транспарентності й підзвітності суспільству через його загальнодоступне інформування.

Теоретично можливі два підходи до формування ефективної бюрократії: фаталістичний і діяльнісний. Фаталістичний (пасивне очікування еволюції суспільства до стану зрілості інститутів, достатньої для функціонування бюрократії в його інтересах) містить ризики невизначеності наслідків. У ході довготривалого еволюційного процесу бюрократія без тиску з боку суспільства цілком імовірно, що замість перетворення на ефективну, може розвиватися в інтересах себе самої, орієнтуючись на обслуговування політико-олігархічного симбіозу як національного, так і наднаціонального рівнів. Така перспектива в цілому знімає з порядку денного питання щодо ефективності національного державного управління через втрату державного суверенітету, або перманентність громадських протестів, які гарантовано негативно позначатимуться на добробуті українського суспільства. Доцільно прийняти інший, властивий перспективі прогресу та принципам сталого розвитку, діяльнісний підхід, який передбачає активність громадян (громадянського суспільства) як основний рушій становлення та розвитку в країні ефективної бюрократії.

Нинішні українські реалії недовершеного психологічного й інституційного визрівання суспільства вимагають від нього неабиякої активності, достатньої потужної й цілеспрямованої дії, орієнтованої на подолання двох головних перешкод на шляху становлення ефективної національної бюрократії:

1) долання внутрішнього опору самої бюрократії, пов'язаного з ефектом її «перенасиченості» самодостатніми, орієнтованими на індивідуальні цінності й егоїстичні інтереси представниками громадянського суспільства; мінімізації впливу цього чинника слугуватиме впровадження в систему відбору кадрів на державну службу спеціальної психодіагностичної методики (особистісного опитувальника «БАД»), спроможної посилити виявлену моніторингом об'єктивну тенденцію щодо становлення в державній службі базового осередку осіб, орієнтованих на групові та соціальні цінності та в цілому на служіння суспільству;

2) додання впливу нині зрощеної тріади «політика – бюрократія – великий бізнес»; мінімізації цієї перешкоди, відокремленню бюрократії від політики та бізнесу слугуватиме запровадження чітко визначених і позбавлених впливу суб'єктивного чинника інституційних процедур, регламентів, контролю при здійсненні тендерів, відбору кадрів, проведенні конкурсів на заміщення вакантних посад, оцінюванні діяльності державних службовців тощо.

У ході подальшого реформування системи державного управління владі доцільно спиратись на експертні оцінки щодо визначення номенклатури та змісту основних проблем національної державної служби, зокрема таких як дублювання робочих функцій підрозділів і визначення повноважень працівників; перешкоди ефективній роботі через невідповідність реальним умовам праці формальних правил і процедур; невмотивованість чи незаохоченість діяльності й ініціатив підлеглих з боку керівників; перебільшення в регуляції успішної кар'єри таких факторів, як лояльність чи особиста наближеність до керівництва; недостатня захищеність держслужбовців.

Уваги потребують також проблеми: несвоєчасного виконання заходів реформ; незавершеності розпочатих реформ «пілотних міністерств»; недобір фахівців з питань реформ; недосконалість стратегічних реформаторських документів; недостатня комунікація та координація дій виконавчої влади з питань реформ; брак кадрів на ринку державних службовців; невідповідна потребам дня система підготовки та підвищення кваліфікації кадрів; брак уваги до формування якісно нової організаційної культури, суб'єктивізм у призначенні на посади та проведенні конкурсів. Доцільно зосередитись, крім заміни персоналу, на ефективному управлінні кадрами, прищепленні культури зворотного зв'язку, відкритості, клієнтоорієнтованості. Потрібен відбір за компетенціями, розробка поведінкових критеріїв, навчання нових керівників процедурам об'єктивного відбору, постановки цілей і їх моніторингу. Бракує сучасної HR-служби, прийняття управлінських рішень на підставі оцінювання результатів роботи, можливостей утримання в службі ефективних кадрів.

Окремої уваги потребують системні помилки при презавантаженні державної служби відповідно до нової редакції Закону України «Про державну службу» від 19.09.2019 р. № 117-IX, яке містить ризики її функціональної руйнації та перешкоди сталому розвитку. Критично важливо впроваджувати в державних органах методи ефективного електронного урядування, які суттєво пришвидшать документообіг та швидкість прийняття рішень.

Орієнтуючи процес реформування державної служби на результат, владі необхідно при виробленні рішень враховувати думки населення, яке ставиться до змін переважно з недовірою, але водночас висуває до службовців цілком визначені вимоги, серед яких: дотримання закону; фаховість; повага до громадян; відповідальність; доброчесність; уміння глибоко розбиратися й по суті вирішувати питання; ввічливість; підзвітність і прозорість, політична нейтральність і неупередженість.

РОЗДІЛ 8

ОРГАНІЗАЦІЯ СОЦІОЛОГІЧНОГО МОНІТОРИНГУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розділ містить аргументацію стосовно необхідності розбудови інформативних інструментів щодо оцінки змін, аналізу успіхів, проблем, бар'єрів, які виникають у процесі реформування державного управління. Автори доводять, що комплексне інформаційне забезпечення реформ має здійснюватися за принципами соціологічного моніторингу та повинно складатися з формування цільових вимірюваних показників, мати базову оцінку, регулярні моніторингові опитування, динамічний аналіз, виявлення вузьких місць. Застосована у дослідженні методика може стати цінним інструментом соціологічних і психологічних досліджень українських державних службовців, з врахуванням її переваг і водночас – притаманних будь-якій методиці обмежень.

Процеси реформування державного управління, які відбуваються в Україні, вимагають розбудови інформативних інструментів щодо оцінки змін, аналізу успіхів, проблем, бар'єрів тощо. При цьому важливою є можливість аналізу ситуації на різних рівнях – центральному та місцевому (на рівні областей, районів, міст, громад). Можна виокремити кілька сфер аналітичного розгляду – стан поінформованості щодо реформи ДС, задоволеність реформами, задоволеність роботою, функціональна структура, стан компетентнісної спроможності, стан функціональної спроможності, рівень організаційної культури, мотивація, рівень інноваційності, цифровізація, прояви дискримінації, булінг, корупція тощо. Крім того, необхідно аналізувати стан взаємодії між державною службою та суспільством, громадську думку, здійснювати оцінку ефективності державної служби за комплексним підходом.

Такий комплексний аналіз найбільш доцільно розбудовувати за принципами соціологічного моніторингу, щоб передбачити формування цільових вимірюваних показників, мати базову оцінку, регулярні моніторинги, динамічний аналіз, виявлення вузьких місць.

Наразі проведено кілька різнопланових досліджень, де цільовою групою є державні службовці. Проблемним питанням залишається формування вибіркової сукупності для будь-якого вибіркового опитування державних службовців, адже наявна статистична інформація фіксує кількість посад за штатним розкладом, кількість вакансій і фактичну чисельність працюючих державних службовців, яка уточнюється щоквартально, про кількісний склад державних службовців обласних і районних державних адміністрацій (є в розрізі областей і разом на рівні країни). Відсутність статистичних даних щодо структури державних службовців за статтю, віком, стажем роботи на державній службі, за категоріями тощо унеможливорює оцінку репрезентативності реалізованої вибірки

респондентів з числа держслужбовців, й, відповідно, можливість ремонту або зважування отриманого масиву даних.

Проведене пілотування інструменту моніторингу підтвердило ефективність застосування методу онлайн-опитування та аналітичну перспективність запропонованого інструменту.

Навіть на рівні пілотажного дослідження методика опитування-експерименту (факторіального дизайну) продемонструвала значні евристичні можливості з'ясування латентних структур професійної культури (в тому числі цінностей) та професійного етосу сучасних українських державних службовців. Методика дозволяє значною мірою уникнути упередження та неточності результатів опитування, які зумовлені бажанням респондентів надавати соціально бажані відповіді та уникати стигматизації або покарання. Так, результати нашого дослідження значною мірою розійшлися із результатами інших наявних досліджень цінностей, моралі та організаційної культури сучасних українських державних службовців (зокрема, досліджень Асоціації «Професійний уряд» спільно з Київською школою економіки¹⁹³, Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва¹⁹⁴, А. Карпунець¹⁹⁵), в яких дані отримувались методом самозвіту і, ймовірно, зазнали викривлення через прагнення зробити свої відповіді більш соціально прийнятними. У цьому сенсі застосована методика може стати цінним інструментом соціологічних і психологічних досліджень українських державних службовців.

Водночас не можна обійти увагою обмеження методики. По-перше, методика є достатньо складною на етапах розробки, імплементації та аналізу. У порівнянні з методикою традиційного масового опитування вона вимагає більших витрат інтелектуальних ресурсів, а також передбачає спеціальні організаційні заходи на етапі збору емпіричних даних, зокрема є затратною та складною для опитування із застосуванням паперової анкети. По-друге, методика вимагає дуже обережного поводження з операціоналізацією теоретичних концептів у конкретні виміри та рівні віньєтки, а також власне основне питання віньєтки. Існує загроза того, що операціоналізація буде недостатньо точною та невичерпною.

У випадку проведеного нами пілотування методики опитування-експерименту за темою дослідження латентних структур можна зазначити, що в цілому мету дослідження було досягнуто – методика дозволила виявити важливі складові, які впливають на оцінювання державних службовців як придатних чи непридатних для своєї роботи. Було

¹⁹³ Дослідження організаційної культури державної служби в Україні. Звіт за результатами глибинних інтерв'ю та розгорнутого онлайн-опитування фахівців з питань реформ.

¹⁹⁴ Загальнонаціональне дослідження проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 грудня 2019 р. в усіх регіонах України, крім Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. (Див.: Реформи в Україні: громадська думка населення – 2019).

¹⁹⁵ Карпунець А.С. Оцінка розвитку інституту державної служби в Україні: результати соціологічного дослідження.

виявлено значну роль гендерних і вікових упереджень, які іншими засобами дослідження було би достатньо важко виявити, а також вдалося підтвердити роль у професійному етосі сучасних українських держслужбовців таких факторів, як компетентність і відкидання корупції.¹⁹⁶ Можливо, не менш важливим є те, що, за даними дослідження, такі теоретично важливі фактори професійної культури, як ставлення до субординації, емпатія до клієнтів, ефективність і відкритість щодо громадського контролю в реальності виявилися незначущими (тобто опитані українські держслужбовці не вважають, що їх наявність або відсутність є важливими для оцінки «придатності» особи для сучасної держслужби). Таким чином, враховуючи цей факт, а також те, що запропонованій нами моделі факторів професійного етосу сучасних українських держслужбовців вдалось пояснити 42% дисперсії залежної змінної, доцільно продовжити пошук факторів, які є значущими і мають більшу пояснювальну силу.

Якщо перейти на рівень теоретичних узагальнень, то проведений аналіз показав, що наявний професійний етос українських державних службовців не вписується до кінця ні в бюрократичну, ні в демократичну модель. Аналіз отриманих із застосуванням методу факторіального дизайну опитування-експерименту результатів показав, що стан професійного етосу державних службовців України є в цілому «розмитим» так само, як набула з 2006 р. стану розмитості структура соціетальних властивостей професійної групи державних службовців¹⁹⁷. Стан її етосу вже не відповідає колишній бюрократичній моделі, притаманній радянській командно-адміністративній системі. Але він поки що не склався і в нову – демократичну модель, що її очікує українське суспільство, пройшовши події Помаранчевої революції і Революції Гідності. Водночас суттєва прогресія, що її зазнає протягом останніх 5 років професійний досвід державних службовців, зокрема за показниками комунікативних аспектів їх діяльності¹⁹⁸, дає підстави очікувати відповідних змін і в етосі державного службовця.

Застосована методика факторіального дизайну опитування-експерименту виявила ознаки неоднорідності (гетерогенності) нової структури державної служби, яка вже кардинально різниться з колишньою однорідною (гомогенною) радянською державно-управлінською системою. Саме це, на наш погляд, засвідчили суттєві відмінності в оцінках респондентів залежно від категорій займаних ними посад. Зокрема, це стосувалося таких імперативів, як «ефективність» і «вік» перебування на державній службі.

¹⁹⁶ Стосовно цього виміру, в нас є підозра, що респонденти все-таки змогли «розкрити» нашу інтенцію прозвонувати прихованим шляхом їх ставлення до хабарів і тому надали соціально (і юридично) бажану відповідь. Імовірно, цей вимір є дискредитованим щодо методології, і включати його в подальші можливі хвилі опитування в наявній формі недоцільно. Потрібно продовжити пошук більш ефективних індикаторів, які показали б справжнє ставлення українських державних службовців до явищ корупції та хабарництва.

¹⁹⁷ Афонін Е., Мартинов А. Українське диво: від депресії до соціального оптимізму. С. 248. Таблица 1. Динаміка соціетальних змін в Україні, 2002-2018.

¹⁹⁸ Афонін Е.А., Балакірева О.М. Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії. С. 12. Таблица 2. Рівні компетентнісної готовності державних службовців України до реалізації функцій публічного адміністрування.

У цілому, на наш погляд, запропонований у дослідженні модуль може бути використаний в майбутніх моніторингових дослідженнях стану професійного етосу вітчизняної служби, водночас він потребує певних доповнень і переформулювання підсумовуючого питання¹⁹⁹ та деяких вимірів²⁰⁰.

Крім того, напрацьована методика може бути покладена в основу постійного онлайн-інструменту національного моніторингу та оцінки функціональної й компетентнісної спроможності державних службовців в Україні. Перевагою є те, що отримані дані можуть бути дезаггеговані та надано матеріал для аналітичних висновків на рівні окремих областей, окремих категорій, за критерієм відомчої належності (підпорядкованості). Можливо також розробити та застосувати додаткові індикатори для аналітичних висновків (наприклад, рік останнього проходження навчання або підвищення професійної кваліфікації, участь у діяльності дорадчих груп, залучення до підготовки урядових рішень тощо).

Такий моніторинг надасть можливість:

- визначити рівень сформованості функціонального стану, фахових та особистісних компетентностей державних службовців в Україні (на різному рівні);
- виявити освітні потреби державних службовців;
- надавати рекомендації щодо розвитку окремих компетентностей і посилення функціональної готовності системи публічного управління в цілому;
- запропонувати рекомендації щодо критеріїв відбору кандидатів на посади державних службовців, програм підготовки та перепідготовки, підвищення ефективності взаємодії державних службовців і суспільства, формування позитивного іміджу системи державного управління в цілому.

Для формування стратегічного бачення розвитку державної політики у сфері державної служби, діагностики наявних потреб й актуальних проблем щодо ефективного функціонального управління державною службою необхідним є запровадження щорічного, репрезентативного за основними соціально-демографічними ознаками (стать, вік, область проживання, розмір населеного пункту тощо) та комплексного соціологічного моніторингу державної служби в Україні,

Своєчасна оцінка й аналіз змін, успіхів, проблем і бар'єрів, які виникають у процесі реформування системи державного управління, дозволить оперативно досліджувати тенденції та здійснювати практичні кроки й ініціативи для забезпечення потреб і подолання труднощів у сфері державної служби.

¹⁹⁹ На наш погляд, формулювання щодо «придатності» держслужбовців не повною мірою охоплює саме етичний вимір основного питання віньєтки. Водночас, за результатами претестів, формулювання питання щодо віднесення держслужбовця до «хорошого» та «поганого» також не мало правильної реакції. Тому пошуки кращого формулювання мають бути продовжені.

²⁰⁰ Зокрема, на прикладі позитивної оцінки такої характеристики, як прагнення не економити ресурси, відповідний вимір віньєтки був сприйнятий респондентами, скоріше, як прояв «щедрості» (це пояснює позитивне ставлення до нього), а не ефективного (і економного) використання наданих платниками податків ресурсів.

Висновки до розділу 8

Процеси реформування державного управління, яке відбувається в Україні, вимагають розбудови інформативних інструментів щодо оцінки змін, аналізу успіхів, проблем, бар'єрів тощо.

Такий аналіз доцільно розбудовувати за принципами соціологічного моніторингу, щоб передбачити формування цільових вимірюваних показників, мати базову оцінку, регулярні моніторингові опитування, динамічний аналіз, виявлення вузьких місць.

Проведене пілотування інструменту моніторингу підтвердило ефективність застосування методу онлайн-опитування та аналітичну перспективність запропонованого інструменту.

Методика факторіального дизайну продемонструвала значні евристичні можливості з'ясування латентних структур професійної культури (зокрема, цінностей) та професійного етосу сучасних українських державних службовців, дозволяючи значною мірою уникнути упередження та неточності результатів опитування, які зумовлені бажанням респондентів надавати соціально бажані відповіді та уникати стигматизації або покарання.

Виявлено значну роль гендерних і вікових упереджень, підтверджено роль у професійному етосі сучасних українських держслужбовців таких факторів, як компетентність і відкидання корупції.

Аналіз отриманих із застосуванням методу факторіального дизайну результатів показав, що стан професійного етосу державних службовців України є в цілому «розмитим». Стан етосу сьогодні вже не відповідає колишній бюрократичній моделі, притаманній радянській командно-адміністративній системі, але поки що не склався і в нову – демократичну – модель.

Суттєва прогресія, що її зазнає протягом останніх 5 років професійний досвід державних службовців, зокрема за показниками комунікативних аспектів їх діяльності, дає підстави очікувати відповідних змін і в етосі державного службовця.

Виявлено ознаки неоднорідності (гетерогенності) нової структури державної служби, яка кардинально відрізняється від колишньої однорідної (гомогенної) радянської державно-управлінської системи.

Запропонований у дослідженні модуль може бути використаний в наступних моніторингових дослідженнях стану професійного етосу вітчизняної служби, водночас він потребує певних доповнень і переформулювання підсумовуючого питання²⁰¹ та деяких вимірів.

²⁰¹ На наш погляд, формулювання щодо «придатності» держслужбовців не повною мірою охоплює саме етичний вимір основного питання віньєтки. Водночас, за результатами претестів, формулювання питання щодо віднесення

Напрацьована методика може бути покладена в основу постійного онлайн-інструменту національного моніторингу та оцінки функціональної й компетентнісної спроможності державних службовців в Україні. Такий моніторинг надасть можливість визначити рівень сформованості функціонального стану, фахових та особистісних компетентностей державних службовців в Україні (на різному рівні); визначити освітні потреби державних службовців; надавати рекомендації щодо розвитку окремих компетентностей і посилення функціональної готовності системи публічного управління в цілому; запропонувати рекомендації щодо критеріїв відбору кандидатів на посади державних службовців, програм підготовки та перепідготовки, підвищення ефективності взаємодії державних службовців і суспільства, формування позитивного іміджу системи державного управління в цілому.

держслужбовця до «хорошого» та «поганого» також не мало правильної реакції. Тому пошуки кращого формулювання мають бути продовжені.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Анкета онлайн-опитування

Доброго дня!

Перед Вами опитування, розроблене у співпраці багатьох фахівців:

- а) Генерального департаменту з питань управління персоналом на державній службі Національного агентства України з питань державної служби,
- б) відділу моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій ГО «Інститут економіки та прогнозування НАН України»,
- в) кафедри методології та методів соціологічних досліджень факультет соціології Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
- г) кафедри соціальної та практичної психології Житомирського державного університету імені Івана Франка,
- д) Національної академії державного управління при Президентові України.

В опитуванні представлено три блоки достатньо різних запитань.

Перший блок – інформація про Вас (Вашу посаду, освіту тощо).

Другий блок – запитання, в кожному з яких Вам необхідно оцінити і надати своє рішення змодельованих управлінських ситуацій. Ваші відповіді на ці запитання дозволять оцінити професійний рівень державної влади України, її компетентнісну спроможність до здійснення своїх повноважень в умовах сучасного демократичного суспільства. Також це дозволить Національному агентству України з питань державної служби краще оцінити потреби державних службовців у спеціальній освіті, їх підготовці та підвищенні кваліфікації, яка гарантуватиме функціональну дієвість публічної служби України в цілому.

Третій блок – проєктивні запитання, спрямовані на діагностику психологічних властивостей державних службовців.

Не хвилюйтесь – відповіді на запитання не будуть використовуватись для оцінки саме Вас. Методологія просто не дозволяє це зробити. Результати будуть використані для діагностики державної служби в цілому.

Опитування приблизно розраховано на 30 хвилин. Заплануйте для відповідей достатньо часу, бажано з перервами на 2-5 хвилин між блоками або всередині блоків. Для якості отриманих результатів дуже важливо, щоб Ви давали відповіді без поспіху.

Бажаємо успіху!

СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНИЙ БЛОК

D1. Ваша стать: 1. Чоловіча 2. Жіноча

D2. Ваш вік: _____ повних років

D3. Рівень юрисдикції Вашого державного органу:

1. Вся територія України
2. Територія однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя
3. Територія одного або кількох районів, міст обласного значення

D4. Вкажіть, на посаді якої категорії державного службовця Ви зараз працюєте:

1. Категорія «А»
2. Категорія «Б»
3. Категорія «В»

D5. Вкажіть Вашу посаду _____

D6. Чи Ваша посада є посадою фахівця з питань реформ?:

1. Так
2. Ні

D7. Вкажіть регіон:

	1. Де Ви працюєте	2. Де Ви проживаєте
Вінницька область	1	1
Волинська область	2	2
Дніпропетровська область	3	3
Донецька область	4	4
Житомирська область	5	5
Закарпатська область	6	6
Запорізька область	7	7
Івано-Франківська область	8	8
Київська область	9	9
м. Київ	10	10
Кіровоградська область	11	11
Луганська область	12	12
Львівська область	13	13
Миколаївська область	14	14
Одеська область	15	15
Полтавська область	16	16
Рівненська область	17	17
Сумська область	18	18
Тернопільська область	19	19
Харківська область	20	20
Херсонська область	21	21
Хмельницька область	22	22
Черкаська область	23	23
Чернівецька область	24	24
Чернігівська область	25	25

D8. Вкажіть стаж роботи на державній службі: ____ (повних років)**D9. Вкажіть стаж роботи на посаді, яку Ви зараз обіймаєте: ____ (повних років)****D10. Вкажіть рівень Вашої освіти (найвищий здобутий ступінь):**

1. Повна загальна середня освіта (середня школа, ліцей, профтехучилище)
2. Середня спеціальна освіта (профтехучилище, технікум)
3. Неповна вища освіта (технікум, коледж): молодший бакалавр, молодший спеціаліст
4. Базова вища освіта (коледж, інститут): бакалавр
5. Повна вища освіта (інститут, університет, академія): спеціаліст, магістр
6. Науковий ступінь: кандидат, доктор філософії, доктор наук

D11. Якщо у Вас є повна вища освіта, вкажіть, до якої галузі наук належить здобута Вами спеціальність. Якщо Ви маєте більше ніж одну вищу освіту, вкажіть для тієї, яку Ви вважаєте основною:

1. фізикоматематичні науки
2. хімічні науки
3. біологічні науки
4. геологічні науки
5. технічні науки
6. сільськогосподарські науки
7. історичні науки
8. економічні науки
9. філософські науки
10. філологічні науки
11. географічні науки
12. юридичні науки
13. педагогічні науки
14. медичні науки
15. фармацевтичні науки
16. ветеринарні науки
17. мистецтвознавство
18. архітектура
19. психологічні науки
20. військові науки
21. національна безпека
22. соціологічні науки
23. політичні науки
24. фізичне виховання та спорт
25. державне управління
26. культурологія
27. соціальні комунікації

D11. Вкажіть, наскільки Ви володієте іноземними мовами. Якщо так, зазначте відповідний рівень.

	Англійська мова	Німецька мова	Французька мова
Початковий рівень (beginning)	1	1	1
Базовий рівень (pre-intermediate)	2	2	2
Середній рівень (intermediate)	3	3	3
Вільне володіння (upper-intermediate)	4	4	4
Вищий рівень (advanced)	99	99	99

D13. Якщо Ви володієте іншими мовами, крім української, російської, англійської, німецької та/або французької, вкажіть, якими саме (Зазначте всі варіанти, які підходять)

1. Італійська
2. Іспанська
3. Португальська
4. Польська
5. Угорська
6. Румунська, молдавська
7. Турецька
8. Китайська
9. Інша/інші (вкажіть) _____

D14. Яке з наведених тверджень найкраще описує Вашу ситуацію?

1. Розмір моєї зарплатні (доходу) є вищим, ніж реальне трудове навантаження
2. Розмір моєї зарплатні (доходу) відповідає реальному трудовому навантаженню
3. Розмір моєї зарплатні (доходу) є нижчим, ніж реальне трудове навантаження

БЛОК ОЦІНЮВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ТА КОМПЕТЕНТІСНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1. Чи задоволені Ви ефективністю²⁰² прийнятих Вами рішень?

- а) цілком задоволений/на
- б) скоріше, задоволений/на
- в) важко відповісти, задоволений/на чи ні
- г) скоріше, не задоволений/на
- д) не задоволений/на

2. Приймаючи управлінські рішення керівнику важливо, щоб ... (оберіть найбільш близький Вам варіант відповіді)

- а) його розуміли та підтримували усі члени колективу;
- б) *прийняте рішення було у межах компетенції державного органу та було реальним для виконання;*
- в) відповідало очікуванням керівництва та підтримувалося ним.

3. Яке із запропонованих визначень поняття «управлінське рішення» Вам найбільше імponує?

- а) *це рішення, яке є обов'язковим до виконання;*
- б) це рішення, яке підтримує більшість членів колективу;
- в) це одноосібне рішення керівника, яке відповідає меті та завданням діяльності структурного підрозділу/державного органу.

4. Чи задоволені Ви своїм умінням працювати з інформацією (шукати, аналізувати, систематизувати, відтворювати, перевіряти тощо)?

- а) цілком задоволений/на
- б) скоріше, задоволений/на
- в) важко відповісти, задоволений/на чи ні
- г) скоріше, не задоволений/на
- д) не задоволений/на

5. У стрічці новин соціальної мережі Ви прочитали, що в жахливому ДТП за непереверітеними даними могла загинути родина Вашого підлеглого. Він ще про це не знає та спокійно працює, нічого не підозрюючи. Як слід вчинити у цій ситуації?

- а) запросити його до свого кабінету та дуже тактовно повідомити про трагічну новину, надати йому відпустку на три дні та грошову допомогу;

²⁰² Під ефективністю розуміється співвідношення між отриманим ефектом (результатом) та витратами на його одержання.

- б) нічого не говорити та очікувати його реакції, залежно від неї вдаватися до відповідних дій (викликати лікаря, допомогти в організації поховання);
- в) *зателефонувати до місцевого управління МВС, дізнатися подробиці аварії, поцікавитися чи відомі прізвища загиблих. У разі підтвердження інформації тактовно повідомити підлеглому про аварію та запропонувати допомогу.*

6. У Вашому відділі виникла потреба у покращенні матеріально-технічного забезпечення, зокрема необхідно полагодити оргтехніку та службовий автомобіль, провести інтернет та оновити меблі. Проте фінансові ресурси обмежені. Вкажіть, який зі запропонованих варіантів дій Ви обрали б?

- а) полагодити оргтехніку (принтер, сканер) та службовий автомобіль;
- б) *провести мережу інтернет та оплатити послуги провайдера;*
- в) оновити меблі, стільці та інші елементи інтер'єра.

7. Чи задоволені Ви своїм умінням ефективно управляти персоналом?

- а) цілком задоволений/на
- б) скоріше, задоволений/на
- в) важко відповісти, задоволений/на чи ні
- г) скоріше, не задоволений/на
- д) не задоволений/на

8. Вам доручено впровадити важливий проєкт з реалізації прав людини на освіту. Проєкт фінансується Європейським Союзом та Світовим банком реконструкції та розвитку. Будь-які затримки виконання заходів проєкту, порушення регламенту, тим паче – нереалізація проєкту призведуть до репутаційних втрат Уряду. Як слід організувати управління цим проєктом?

- а) сконцентрувати усі сили на проєкті, персонально контролюючи усі ланки виконання проєкту;
- б) призначите ключових відповідальних за виконання окремих заходів проєкту, здійснюватимете постійний контроль за його реалізацією;
- в) *утворите систему мотиваційних впливів на колектив і перерозподілите доручення між усіма учасниками проєкту відповідно до їх посадових обов'язків, підготуєте дорожню карту виконання проєкту.*

9. У Вашому структурному підрозділі необхідно скоротити одну штатну одиницю. Кого із запропонованих членів колективу слід звільнити?

- а) *працівника, який не має значних результатів у своїй роботі, проте він є «душею компанії», батьком трьох дітей і подобається усім у колективі;*
- б) працівника, який має догани за невиконання розпоряджень керівництва, проте є спеціалістом в галузі ІТ та знає англійську мову;
- в) працівника, який не має дітей і прийшов працювати у Ваш відділ останнім.

10. Чи задоволені Ви своїми лідерськими якостями та чи вважаєте Ви себе лідером у своєму колективі?

- а) цілком задоволений/на
- б) скоріше, задоволений/на
- в) важко відповісти, задоволений/на чи ні
- г) скоріше, не задоволений/на
- д) не задоволений/на

11. Ви перебуваєте на дипломатичному прийомі у консульстві України в Німеччині. У залі близько 200 запрошених осіб, з переважною більшістю яких Ви не знайомі. Ваша роль на прийомі – зустріч з українською діаспорою Німеччини та налагодження співпраці з ними. Більшість членів діаспори розпорошені по залу, тому їх важко буде знайти. Як краще вчинити у цій ситуації?

- а) знайти людину, яку добре знаю та домовитися з нею про співпрацю; обмінятися контактною інформацією, не привертати до себе надмірної уваги та провести вечір у колі своїх колег;
- б) *знайти лідера української діаспори, запросити його до розмови, обмінятися контактною інформацією, не стояти на місці та спробувати познайомитися з іншими учасниками заходу;*
- в) знайти лідера української діаспори, запросити його до розмови та домовитися про зустріч у більш спокійній атмосфері (наприклад, у одному з ресторанів міста).

12. Підлеглий запросив Вас на своє весілля. Який із запропонованих варіантів поведінки Ви оберете, перебуваючи на святкуванні?

- а) *намагатимуся першим привітати наречених, від імені колективу подарую квіти та подарунок, обов'язково виголошу тост;*
- б) привітаю молодят, коли вийде нагода. Відмовлюся оголошувати тост та спробую покинути святкування за першої нагоди;
- в) відмовлюся від запрошення на святкування.

13. Чи задоволені Ви своєю стресостійкістю та здатністю протистояти труднощам?

- а) цілком задоволений/на
- б) скоріше, задоволений/на
- в) важко відповісти, задоволений/на чи ні
- г) скоріше, не задоволений/на
- д) не задоволений/на

14. Ви презентували на нараді за участю керівництва державного органу результати проєкту, за який Ви відповідали останні пів року. Керівництво відмітило успіхи проєкту та підтвердило його продовження ще на пів року. Наприкінці наради, після завершення усіх презентацій, Ваш колега повернувся до

обговорення підготовленого Вами звіту, розкритикував його та запропонував свої ідеї для включення до документа. Присутні колеги проігнорували порушене питання, проте керівник запитав Вашої думки. Як слід вчинити у цій ситуації?

- а) запропонувати обговорити всі зауваження колеги та шукати підтримку у інших колег та керівництва, доводитиму свою правоту;
- б) відповісти колезі, що нарада вже завершена і зараз не час і не місце для обговорення пропозицій до звіту, а запропоновані ідеї не можуть бути включені до звіту;
- в) *подякувати колезі за пропозиції та конструктивну критику, зазначити, що залюбки продовжите обговорення звіту після завершення наради та у разі доцільності включите його пропозиції до документа.*

15. Вам доручили підготувати аналітичний звіт за результатами діяльності Вашого структурного підрозділу та представити його через два дні на селекторній нараді в міністерстві. Увечері, зрозумівши, що Ваш звіт ще потребує значного доопрацювання, а часу залишилося обмаль, у Вас починається панічна атака. Як слід вчинити у цій ситуації?

- а) зателефонувати до заступника міністра і повідомити, що через проблеми зі здоров'ям Ви не можете підготувати звіт, передоручити цю справу іншій особі (наприклад, заступнику);
- б) *відкласти усі справи до завтра, спробувати проаналізувати, що зроблено і чого не вистачає, за можливості скласти план на завтра;*
- в) випити заспокійливе та продовжувати працювати, максимально сконцентруватися і доробити звіт, залишатися на робочому місці доти, доки не завершите звіт.

16. Чи задоволені Ви своєю здатністю до використання ІКТ у професійній діяльності?

- а) цілком задоволений/на
- б) скоріше, задоволений/на
- в) важко відповісти, задоволений/на чи ні
- г) скоріше, не задоволений/на
- д) не задоволений/на

17. Вам необхідно провести нараду з представниками територіальних підрозділів Вашого державного органу та представити нових колег Вашого структурного підрозділу, які продовжать працювати напрямку з територіальними органами. Який із зазначених способів організації наради Ви використаєте?

- а) зберу усіх представників територіальних підрозділів в одному місці;
- б) разом з новими колегами відвідаю кожний територіальний підрозділ окремо;
- в) *організую відео-конференцію з усіма територіальними підрозділами (наприклад, за допомогою Skype).*

18. Вам необхідно провести важливу презентацію з використанням програмного забезпечення, яке Ви раніше не використовували, а лише чули про таке. Як слід вчинити в такій ситуації?

- а) запросити спеціаліста, який навчить користуватися цим програмним забезпеченням;
- б) знайти інструкцію користувача до програмного забезпечення та самостійно опанувати програмне забезпечення;
- в) доручити презентацію комусь іншому, хто краще розбирається у відповідному програмному забезпеченні.

19. Чи задоволені Ви своєю здатністю освоювати нові знання та досвід?

- а) цілком задоволений/на
- б) скоріше, задоволений/на
- в) важко відповісти, задоволений/на чи ні
- г) скоріше, не задоволений/на
- д) не задоволений/на

20. Для реалізації Вашим підрозділом нового важливого проєкту Вам не вистачає деяких спеціалізованих знань. Як слід вчинити у цій ситуації?

- а) знайти університет, де є відповідний навчальний курс, та намагатись вступити до університету;
- б) знайти відповідний онлайн-курс і пройти його;
- в) знайти семінар з інтенсивного навчання за потрібними темами та взяти в ньому участь.

21. Для проходження атестації Вам необхідно вивчити одну з іноземних мов. Яку з трьох запропонованих Ви зможете освоїти швидко?

- а) німецьку, оскільки вона зараз у тренді, Німеччина – локомотив Євросоюзу;
- б) китайську, тому, що нею спілкується п'ята частка населення Землі;
- в) польську мову, вона схожа на українську, тому її легше вивчити, порівняно з двома іншими мовами.

22. Чи задоволені Ви своїми комунікативними вміннями? Чи легко Вам вдається налагодити взаємодію з іншими людьми?

- а) цілком задоволений/на
- б) скоріше, задоволений/на
- в) важко відповісти, задоволений/на чи ні
- г) скоріше, не задоволений/на
- д) не задоволений/на

23. На розширеній нараді за участю керівника державного органу розглядається питання погіршення якості стану атмосферного повітря на території одного з великих міст країни. Участь у нараді також беруть представники громадських організацій, екологи, засоби масової інформації. Відповідно до порядку денного, час для запитань не передбачено, проте активісти критично налаштовані, вимагають слова та зазначають, що представники Вашого державного органу відмовляються спілкуватися з громадськістю. Як слід вчинити у цій ситуації?

а) повідомити керівнику державного органу про те, що в порядку денному не передбачено питання-відповіді, запропонувати йому провести окрему зустріч з громадськістю;

б) *запропонувати керівнику в питанні «Різне» поспілкуватися з громадськістю, почути їхні думки та з'ясувати, де виникла проблема та розірвана комунікація;*

в) запропонувати представникам громадськості звернутися до державного органу з офіційним листом, який буде розглянуто державним органом у встановлені законодавством терміни, повідомити, що на офіційному сайті є можливість поставити свої запитання он-лайн.

24. Вам необхідно зустрітися та обговорити деталі проєкту реконструкції будівлі з постачальником будівельних матеріалів. Вам відомо, що він пропонує надати спонсорську підтримку, оскільки реконструкція цієї будівлі має значне суспільне значення та на неї очікують всі жителі регіону. Так сталося, що це Ваш колишній однокласник, який у школі знущався з Вас. Звісно, у Вас залишилися неприємні спогади. Як Ви діятимете у цій ситуації?

а) *спробую опанувати себе та пригадати приємні моменти спілкування з цією людиною. Можливо, з часом він змінився і у нього інші життєві цінності та манера спілкуватися з людьми;*

б) оскільки попередній досвід спілкування може негативно вплинути на результати переговорів, запропоную іншу людину, яка і проведе зустріч;

в) оскільки вважаю, що найкращий захист – напад, знайду слабкі місця постачальника (його проблеми із законом чи іншими державними структурами тощо) та використаю цю інформацію під час зустрічі.

25. Чи задоволені Ви своєю здатністю критично мислити та неупередженістю?

а) цілком задоволений/на

б) скоріше, задоволений/на

в) важко відповісти, задоволений/на чи ні

г) скоріше, не задоволений/на

д) не задоволений/на

26. Вам пізно увечері передали повідомлення від Департаменту зовнішньої політики, у якому зазначалося, що Вам потрібно взяти участь у нараді із закордонними партнерами, яка відбудеться через два дні в іншому місті. З чого варто розпочати у цій ситуації?

- а) скасувати усі справи та зустрічі на найближчі чотири дні, повідомити колег і підлеглих про від'їзд, замовити квитки на поїзд та забронювати готель;
- б) чекати офіційного листа з Департаменту зовнішньої політики, лише після цього починати відміняти зустрічі та готуватися до від'їзду;
- в) *вранці перетелефонувати до Департаменту зовнішньої політики та уточнити програму зустрічі, час та місце її проведення. Після цього отримати офіційний дозвіл на участь у заході від керівництва та почати готуватися до від'їзду.*

27. До Вас звернувся місцевий підприємець з проєктом у рамках державно-приватного партнерства. Його проєкт полягає у розвитку альтернативних джерел енергії в регіоні, яка за його словами, не має аналогів у світі та має колосальний економічний потенціал. Що у цій ситуації варто зробити?

- а) усно пообіцяти підтримати проєкт та почати підготовку до юридичного оформлення справи. Гаяння часу може призвести до втрати такої можливості – винахідник звернеться до інших інвесторів;
- б) *запросити винахідника на зустріч з іншими компетентними особами (фахівцями у енергетичній галузі, економістами, екологами, юристами) з метою ознайомлення з деталями проєкту. У випадку відмови винахідника зустрічатися з іншими фахівцями – відмовитися від подальшої співпраці;*
- в) потягнути час та подивитися, скільки буде охочих інвестувати кошти у цей проєкт. За умови утворення ажіотажу навколо нього – запропонувати винахіднику більш вигідні умови щодо державно-приватного партнерства.

29. У Вашому місті в аварійному стані перебуває транспортний міст, який сполучає важливі підприємства й об'єкти соціальної інфраструктури. Коштів на ремонт у бюджеті недостатньо, тому реконструкція мосту переноситься з року в рік. У який спосіб Ви вирішуватимете цю проблему?

- а) *підготую проєктну заявку, в якій обґрунтую важливе економічне та соціальне значення мосту для міста, надішлю її до участі у всіх актуальних конкурсах; звернуся з листом до обласної державної адміністрації;*
- б) чекатиму до наступного року, оскільки від нагнітання ситуації кошти в місцевому бюджеті не з'являться;
- в) організую флешмоб підтримати акцію протесту жителів, викличу ЗМІ та виступлю по телебаченню (дам інтерв'ю) з метою привернення уваги до цієї проблеми.

30. Ви відповідаєте за проведення зборів з метою вирішення певної конфліктної ситуації. Вам відомо, що є два альтернативні варіанти, які у цілому дозволять вирішити конфліктну ситуацію. Так сталося, що більшість громадян підтримує один варіант, а ваше керівництво схиляється до іншого. Як Ви діяти будете в цій ситуації?

- а) докладу усіх зусиль, щоб було прийняте потрібне керівництву рішення;
- б) *донесу керівництву позицію громадян, надам аргументи щодо обох альтернативних варіантів;*
- в) докладу максимум зусиль щоб було прийнята альтернативне рішення, що пропонують громадяни.

31. Чи задоволені Ви своїм умінням досягати поставлених цілей?

- а) цілком задоволений/на
- б) скоріше, задоволений/на
- в) важко відповісти, задоволений/на чи ні
- г) скоріше, не задоволений/на
- д) не задоволений/на

32. Ви організовуєте сходження на г. Говерла. У складі Вашої групи є 20 осіб. Один з учасників групи пошкодив ногу, коли до вершини залишилося йти не більше ніж годину. Як Ви вчините у цьому випадку?

- а) зупиню групу, зробимо первинний огляд і повернемося всі разом назад до туристичної бази;
- б) *оглянемо постраждалого, якщо ушкодження незначне – продовжимо рух. У випадку, якщо постраждалий не може продовжити рух самостійно та може залишитися чекати на групу в безпечному місці – залишу його із засобами зв'язку та водою, після повернення групи допоможу спуститися донизу;*
- в) залишу постраждалого, викликавши до нього рятівників, продовжуватимемо рух, незважаючи ні на що.

33. Вам доручено щороку подавати грантову заявку до одного з проєктів ЄС. У Вас уже є розроблений проєкт, який Ви подавали минулого року і Ви можете подати його знову. Шанси на те, що Ваш проєкт підтримають, незначні. Як Ви діяти будете у цій ситуації?

- а) *запропоную абсолютно новий проєкт, оскільки того року цю грантову заявку в проєкті ЄС вже розглядали;*
- б) подам проєкт попереднього року, врахувавши певні правки, сподіваючись, що в проєкті ЄС цю заявку не пам'ятають;
- в) запропоную проєкт у редакції попереднього року, не буду витрачати зусиль на справу, яка не має сенсу.

34. Наскільки Ви задоволені своїм умінням здійснювати управління фінансами, які є у Вашому розпорядженні в рамках Вашої професійної діяльності?

- а) цілком задоволений/на
- б) скоріше, задоволений/на
- в) важко відповісти, задоволений/на чи ні
- г) скоріше, не задоволений/на
- д) не задоволений/на

35. Вас запросили на телебачення дати експертний коментар з проблеми підвищення тарифів на ЖКГ. У студії крім Вас присутні відомі політики, які виголошують популістські заяви з приводу того, що ціни завищені. У Вас є експертні розрахунки, які вказують на те, що ціни є ринковими, проте для їх пояснення аудиторії може не вистачити ефірного часу. Як Ви вчините у цій ситуації?

- а) відверто скажу, що ця інформація не відповідає дійсності та почну аргументувати свою позицію, вказуючи на відповідні факти, незважаючи, що ефір вже завершується і я не встигну завершити всі свої пояснення;
- б) оскільки ефірного часу замало, а аналітичні довідки зрозумілі не усім, не звертатиму уваги на популістські закиди політиків. Громадськість повинна самостійно розібратися: де істина, а де ні;
- в) *під час ефіру скажу, що популістські гасла опонентів не мають реального підґрунтя та, оскільки ефір вже завершується, обов'язково викладу обґрунтування своєї позиції та експертні розрахунки на своїй сторінці у соціальній мережі та в одному із ЗМІ, де всі можуть з ними ознайомитися.*

36. Ви звернулися з пропозицією розглянути інвестиційний проєкт до одного з місцевих підприємців. З попередніх перемовин зрозуміло, що він не планує вкладати кошти у інвестиційний проєкт на території Вашої громади. Водночас він погодився зустрітися з Вами. Як Ви діятимете у цій ситуації?

- а) *піду на зустріч однозначно та спробую переконати його, незважаючи на те, що шанси на успіх мінімальні;*
- б) не піду на зустріч і не гаятиму часу;
- в) піду на зустріч, проте розмовлятиму на іншу тему, можливо, його зацікавить інший проєкт чи вид благодійної допомоги.

БЛОК ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО ЕТОСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У цьому блоці для кожного респондента генерувались для оцінки по 6 виданих в випадковому порядку експериментальних питань-описів (він'єток) із загальної кількості в приблизно 480.

Приклад він'єтки:

«Уявіть ситуацію:

У державному органі працює чоловік віком 25 років, який має глибокі професійні знання, завжди намагається допомогти людям і намагається економити державні ресурси. Він схвально ставиться до громадського контролю, вірить у важливість субординації та ніколи не приймає подарунки від людей, які звертаються до нього в державному органі, за свою роботу.

На Вашу думку, наскільки цю людину можна оцінити, як придатну для державної служби?»

-3

☐

-2

☐

-1

☐

+1

☐

+2

☐

+3

☐

**Максимально
НЕпридатний
державний
службовець**

**Максимально
придатний
державний
службовець**

БЛОК ОЦІНКИ ПРОФЕСІЙНО-ОСВІТНІХ ПОТРЕБ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Уточніть, будь ласка, додаткової освіти в якому/яких із зазначених аспектів Вашої управлінської компетентності Ви потребуєте?

(ВСІ СЛУШНІ ВІДПОВІДІ)

1. Адміністрування процесу демократичного урядування (на відповідному рівні управління)
2. Визначення напрямів розвитку об'єктів публічного адміністрування
3. Визначення показників економічного та соціального розвитку об'єктів (відповідного рівня управління)
4. Залучення до участі представників цільових груп або спільнот для вирішення актуальних, суспільно значущих проблем
5. Вирішення завдань діяльності за умов неповноти знань про об'єкт чи умови управління
6. Застосування технологій аналізу, оцінювання та прийняття стратегічних рішень
7. Застосування технологій розвитку громадянського суспільства на різних рівнях демократичного урядування
8. Використання технологій ділового спілкування, проведення дискусій тощо
9. Впровадження процедур електронного урядування
10. Забезпечення ефективного управління (на своєму рівні)
11. Застосування нових підходів до надання державної допомоги розвитку об'єктів управління
12. Здійснення експертизи, оцінки очікуваних результатів і непередбачених наслідків реалізації демократичного урядування
13. Консультування громадян, представників органів влади з питань впровадження демократичного урядування
14. Моніторинг і оцінка реалізації стратегічного плану розвитку територій
15. Організація виконання завдань публічного адміністрування
16. Організація раціональної праці підлеглих працівників
17. Підготовка законопроектів та інших нормативно-правових актів
18. Підготовка інформаційно-аналітичної документації
19. Підготовка потрібної для прийняття управлінського рішення інформації
20. Прийняття управлінських рішень
21. Здійснення поточного моніторингу реалізації демократичного урядування, надання послуг населенню, проведення досліджень щодо ефективності політики
22. Прогнозування наслідків реалізації програм економічного та соціального розвитку
23. Реалізація заходів європейської інтеграції України
24. Реалізація процедур демократичного урядування на відповідному рівні управління
25. Репрезентування органів публічного адміністрування в засобах інформації, різних інституціях громадянського суспільства
26. Розроблення прогностичних і програмних документів економічного та соціального розвитку (на своєму рівні)
27. Заохочення людей, спільнот, організацій до активної співпраці з владою

Розподіл відповідей на запитання анкети

**«ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ – 2019:
ПРОФЕСІЙНІ КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ОСВІТНІ ПОТРЕБИ»**

(у відсотках)

*Опитування проводилося восени 2019 р.
в 24-х областях України та м. Києві*

Всього опитано 6335 респондентів

*Стандартні відхилення при достовірних 95 відсотках
і співвідношенні змінних
від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 0,75–1,25 відсотка*

***Метод отримання інформації:
онлайн-опитування (4011 осіб) та самозаповнення формалізованого
запитальника за місцем роботи респондента (2324 особи)***

Київ 2019

D1. Стать респондента:

Чоловіча	59,8
Жіноча	39,6
Не вказали стать	0,6

D2. Вік респондента (повних років):

29 років і молодші	13,5
30–39 років	39,0
40–49 років	28,0
50–59 років	17,3
60 років і старші	2,0
Немає відповіді	0,2

D3. Ваш стаж роботи на державній службі (повних років)?

До 1 року включно	7,6
1,5–5 років	18,5
5,5–10 років	20,7
11–15 років	23,4
15–20 років	15,2
21 рік і більше	14,1
Немає відповіді	0,5

D4. Ваш стаж роботи на посаді, яку Ви нині обіймаєте (повних років)?

Менше ніж 1 рік	7,2
1 рік	16,4
1,5–3 роки	26,4
3,5–5 років	15,8
5,5–10 років	18,9
11–15 років	9,7
16 років і більше	5,0
Немає відповіді	0,6

D5. Яким є рівень юрисдикції Вашого державного органу?

Вся територія України	3,3
Територія однієї або кількох областей, м. Києва	25,5
Територія одного або кількох районів, міст обласного значення	64,8
Територія іншого міста, селища міського типу, села	5,1
Немає відповіді	1,3

D6. На посаді якої категорії державного службовця Ви нині працюєте?

Категорія «А»	0,3
Категорія «Б»	37,9
Категорія «В»	58,6
Немає відповіді	3,2

D7. Оберіть один варіант із запропоновано переліку посад державних службовців в Україні, який найкраще відповідає Вашій посаді.

Головний спеціаліст державного органу	47,4
Керівник самостійного управління, служби, відділу	12,1
Керівник відділу у складі департаменту, головного управління, служби, самостійного управління	8,3
Провідний спеціаліст державного органу	6,3
Спеціаліст державного органу	4,9
Завідувач самостійного сектору	3,6
Заступник керівника самостійного управління, служби, відділу	3,5
Завідувач сектору у складі департаменту, головного управління, служби, самостійного управління та відділу	3,0
Заступник керівника відділу у складі департаменту, головного управління, служби, самостійного управління	1,6
Адміністратор	1,6
Немає відповіді	1,6
Керівник апарату місцевої державної адміністрації	1,3
Заступник керівника управління у складі департаменту, головного управління, служби	1,0
Заступник керівника департаменту, головного управління, служби, заступник керівника апарату місцевої держадміністрації	0,9
Перший заступник, заступник керівника державного органу	0,6
Керівник управління у складі департаменту, головного управління, служби	0,6
Інше	0,6
Керівник державного органу	0,5
Керівник департаменту, головного управління, служби	0,5
Державний експерт, державний експерт директорату, генерального департаменту, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції	0,1
Генеральний директор директорату, директор генерального департаменту, генеральний директор Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції	0,0

Заступник керівника директорату, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції	0,0
Керівник головного управління у складі директорату	0,0
Керівник експертної групи у складі директорату, генерального департаменту, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції	0,0
Керівник експертної підгрупи у складі експертної групи директорату, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції	0,0

D9. Вкажіть рівень Вашої освіти (найвищий здобутий ступінь):

Повна загальна середня освіта (середня школа, ліцей, профтехучилище)	0,2
Середня спеціальна освіта (профтехучилище, технікум)	0,5
Неповна вища освіта (технікум, коледж): молодший бакалавр, молодший спеціаліст	1,5
Базова вища освіта (коледж, інститут): бакалавр	4,5
Повна вища освіта (інститут, університет, академія): спеціаліст, магістр	92,4
Науковий ступінь: кандидат, доктор філософії, доктор наук	0,8
Немає відповіді	0,1

D10. До якої галузі наук належить здобута Вами (за дипломом) спеціальність?

Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки респондент мав змогу вказати декілька варіантів відповіді

Економічні науки	36,0
Юридичні науки	11,8
Державне управління	9,8
Педагогічні науки	7,2
Технічні науки	6,5
Сільськогосподарські науки	3,9
Філологічні науки	3,5
Історичні науки	2,9
Фізико-математичні науки	2,4
Соціологічні науки	1,5
Психологічні науки	1,4
Біологічні науки	1,0
Архітектура	1,0
Географічні науки	0,9
Політичні науки	0,7
Інше	0,7
Хімічні науки	0,6
Соціальні комунікації	0,6
Фізичне виховання та спорт	0,5
Культурологія	0,5
Медичні науки	0,4
Військові науки	0,4
Геологічні науки	0,3
Філософські науки	0,3
Мистецтвознавство	0,3
Ветеринарні науки	0,1
Національна безпека	0,1
Фармацевтичні науки	0,0

D11. Якою мірою Ви володієте зазначеними іноземними мовами?

Англійська	
Початковий рівень (beginning)	25,1
Базовий рівень (pre-intermediate)	34,3
Середній рівень (intermediate)	22,0
Вільне володіння (upper-intermediate)	8,6
Вищий рівень (advanced)	1,4
Не володію	4,9
Немає відповіді	3,7
Німецька	
Початковий рівень (beginning)	54,6
Базовий рівень (pre-intermediate)	10,6
Середній рівень (intermediate)	4,2
Вільне володіння (upper-intermediate)	1,7
Вищий рівень (advanced)	0,3
Не володію	17,5
Немає відповіді	11,1
Французька	
Початковий рівень (beginning)	60,6
Базовий рівень (pre-intermediate)	4,0
Середній рівень (intermediate)	1,3
Вільне володіння (upper-intermediate)	0,5
Вищий рівень (advanced)	0,1
Не володію	20,5
Немає відповіді	13,0

D12. Якщо Ви володієте іншими мовами, крім української, російської, англійської, німецької, французької, скажіть, якими саме?

*Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки наведено розподіл ствердних відповідей
Респондент мав змогу вказати декілька варіантів відповіді*

Польська	8,5
Італійська	1,0
Румунська, молдавська	0,9
Іспанська	0,8
Угорська	0,5
Китайська	0,3
Португальська	0,2
Турецька	0,2
Інша/інші	2,4

D13. Яке з наведених тверджень найкраще описує Вашу ситуацію?

Розмір моєї заробітної плати є вищим, ніж реальне трудове навантаження	1,6
Розмір моєї заробітної плати відповідає реальному трудовому навантаженню	22,1
Розмір моєї заробітної плати є нижчим, ніж реальне трудове навантаження	75,5
Немає відповіді	0,8

D14. До якої національності Ви себе відносите

	Серед усіх опитаних	Серед опитаних за паперовою анкетой*
Українець/ка	35,2	96,0
Росіянин/ка	0,6	1,5
Інша	0,4	1,2
Немає відповіді	0,5	1,3
Учасники онлайн-опитування	63,3	

* Запитання в онлайн-опитуванні не ставилось

БЛОК ОЦІНЮВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ТА КОМПЕТЕНТІСНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Компетентності публічних службовців (агреговані змінні)

	Компетентність несформована	Компетентність на етапі формування	Компетентність сформована
Критичність мислення	47,3	31,8	20,9
Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію	59,8	19,6	20,6
Уміння працювати з інформацією	70	13,1	16,9
Уміння досягати поставлених цілей	54,1	29,5	16,4
Управління змінами та проєктна діяльність	51,3	33,2	15,5
Управління фінансами та іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами	70,8	16,7	12,5
Лідерські якості (публічна діяльність)	72,1	17,8	10,1
Стресостійкість	73,6	16,6	9,8
Уміння вчитися й освоювати нові знання та досвід	80,1	10,9	9,0
Прийняття ефективних рішень	83,2	9,5	7,3
Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	89,1	5,5	5,4
Уміння здійснювати ефективне управління персоналом	93,9	3,6	2,5

Компетентності управлінської функції (агреговані змінні)

	Функція несформована	Функція на етапі формування	Функція сформована
Контрольна функція	19,6	52,1	28,3
Виконавська/розпорядча функція	24,0	51,8	24,2
Проектувальна/планувальна функція	22,7	57,9	19,4
Мотиваційна функція	27,7	53,7	18,6
Адміністративна функція	24,8	59,9	15,3
Організаційна функція	26,5	59,1	14,4
Координаційна/комунікативна функція	34,9	53,5	11,6

Компетентності публічних службовців (агреговані змінні) з розподілом за макрорегіонами

	Компетентність:	Регіон опитування					Серед усіх
		Західний	Центральний	Східний	Донбас	Південний	
Критичність мислення	Несформована	51,3	46,1	43,4	46,2	47,7	47,3
	На етапі формування	28,7	32,1	35,9	34,9	31,3	31,8
	Сформована	20,0	21,8	20,7	18,9	21,0	20,9
Уміння здійснювати комунікацію та налагоджувати взаємодію	Несформована	57,3	60,4	64,1	61,4	57,1	59,8
	На етапі формування	20,3	18,6	17,0	20,4	24,7	19,6
	Сформована	22,4	21,0	18,9	18,2	18,2	20,6
Уміння працювати з інформацією	Несформована	71,4	69,6	70,0	68,9	69,0	70,0
	На етапі формування	11,8	13,6	14,2	13,6	12,4	13,1
	Сформована	16,8	16,8	15,8	17,5	18,6	16,9
Уміння досягати поставлених цілей	Несформована	55,6	53,1	54,5	54,6	53,5	54,1
	На етапі формування	26,8	31,0	29,4	29,6	30,4	29,5
	Сформована	17,6	15,9	16,1	15,8	16,1	16,4
Управління змінами та проєктна діяльність	Несформована	51,1	51,0	49,0	56,8	52,0	51,3
	На етапі формування	33,5	33,3	35,1	29,6	32,2	33,2
	Сформована	15,4	15,7	15,9	13,6	15,8	15,5
Управління фінансами та іншими матеріальними, інтелектуальними (духовними) ресурсами	Несформована	70,8	70,7	70,8	71,7	70,4	70,8
	На етапі формування	16,6	16,2	18,2	17,3	16,9	16,7
	Сформована	12,6	13,1	11,0	11,0	12,7	12,5
Лідерські якості (публічна діяльність)	Несформована	72,2	71,2	73,4	75,7	71,8	72,1
	На етапі формування	16,8	18,4	17,4	16,2	19,7	17,8
	Сформована	11,0	10,4	9,2	8,1	8,5	10,1
Стресостійкість	Несформована	72,8	74,0	72,1	73,0	77,0	73,6
	На етапі формування	16,3	16,7	18,6	16,9	13,5	16,6
	Сформована	10,9	9,3	9,3	10,1	9,5	9,8
Уміння вчитися та освоювати нові знання та досвід	Несформована	78,2	81,0	80,3	82,6	80,0	80,1
	На етапі формування	11,4	11,6	10,5	8,6	8,9	10,9
	Сформована	10,4	7,4	9,2	8,8	11,1	9,0
Прийняття ефективних рішень	Несформована	83,6	82,9	83,4	83,8	82,9	83,2
	На етапі формування	9,0	9,5	9,8	8,3	11,3	9,5
	Сформована	7,4	7,6	6,8	7,9	5,8	7,3
Здатність до використання ІКТ у професійній діяльності	Несформована	88,1	89,4	90,0	89,7	88,6	89,1
	На етапі формування	5,7	5,5	4,7	4,6	6,7	5,5
	Сформована	6,2	5,1	5,3	5,7	4,7	5,4
Уміння здійснювати ефективне управління персоналом	Несформована	94,7	93,5	93,4	95,6	92,8	93,9
	На етапі формування	2,7	4,1	4,5	3,3	3,3	3,6
	Сформована	2,6	2,4	2,1	1,1	3,9	2,5

Компетентності управлінської функції (агреговані змінні) з розподілом за макрорегіонами

	Функція	Регіон опитування					Серед усіх
		Західний	Центральний	Східний	Донбас	Південний	
Контрольна функція	Несформована	20,2	19,2	19,1	20,2	19,4	19,6
	На етапі формування	52,0	52,5	52,6	50,0	52,0	52,1
	Сформована	27,8	28,3	28,3	29,8	28,6	28,3
Виконавська / розпорядча функція	Несформована	22,8	24,3	25,5	26,8	22,7	24,0
	На етапі формування	51,2	51,7	50,9	50,6	55,4	51,8
	Сформована	26,0	24,0	23,6	22,6	21,9	24,2
Проектувальна / планувальна функція	Несформована	24,6	22,0	20,7	22,8	22,8	22,7
	На етапі формування	57,1	58,2	59,5	57,5	56,7	57,9
	Сформована	18,3	19,8	19,8	19,7	20,5	19,4
Мотиваційна функція	Несформована	25,7	28,6	29,1	29,2	26,1	27,7
	На етапі формування	53,7	52,9	53,4	55,0	56,8	53,7
	Сформована	20,6	18,5	17,5	15,8	17,1	18,6
Адміністративна функція	Несформована	23,7	24,6	25,6	27,6	25,6	24,8
	На етапі формування	60,1	60,5	58,5	58,4	59,5	59,9
	Сформована	16,2	14,9	15,9	14,0	14,9	15,3
Організаційна функція	Несформована	25,7	26,2	26,8	29,6	27,4	26,5
	На етапі формування	58,4	60,0	58,7	58,1	58,7	59,1
	Сформована	15,9	13,8	14,5	12,3	13,9	14,4
Координаційна / комунікативна функція	Несформована	33,7	35,1	36,8	37,5	32,4	34,9
	На етапі формування	53,2	53,2	52,1	53,7	57,7	53,5
	Сформована	13,1	11,7	11,1	8,8	9,9	11,6

К1. Чи задоволені Ви ефективністю прийнятих Вами рішень? /Під ефективністю розуміється співвідношення між отриманим ефектом (результатом) і витратами на його одержання/

Цілком задоволений/на	35,4
Скоріше, задоволений/на	47,5
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	14,4
Скоріше, не задоволений/на	2,4
Не задоволений/на	0,3

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	82,9
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	14,4
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	2,7

К2. Приймаючи управлінські рішення, керівнику важливо, щоб ... (оберіть найближчий Вам варіант відповіді)

Його розуміли та підтримували усі члени колективу	14,7
Прийняте рішення було у межах компетенції державного органу та було реальним для виконання	80,3
Відповідало очікуванням керівництва та підтримувалося ним	4,7
Немає відповіді	0,3

К3. Яке із запропонованих визначень поняття «управлінське рішення» Вам найбільше імпонує?

Це рішення, яке обов'язкове до виконання	26,3
Це рішення, яке підтримує більшість членів колективу	22,2
Це одноосібне рішення керівника, яке відповідає меті та завданням діяльності структурного підрозділу/державного органу	51,1
Немає відповіді	0,4

К4. Чи задоволені Ви своїм умінням працювати з інформацією (шукати, аналізувати, систематизувати, відтворювати, перевіряти тощо)?

Цілком задоволений/на	55,3
Скоріше, задоволений/на	38,8
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	4,4
Скоріше, не задоволений/на	1,2
Не задоволений/на	0,1
Немає відповіді	0,2

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	94,1
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	4,4
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	1,3
Немає відповіді	0,2

К5. У стрічці новин соціальної мережі Ви прочитали, що в жахливому ДТП за неперевіреними даними могла загинути родина Вашого підлеглого. Він ще про це не знає та спокійно працює, нічого не підозрюючи. Як слід вчинити у цій ситуації?

Запросити його до свого кабінету та дуже тактовно повідомити про трагічну новину, надати йому відпустку на три дні та грошову допомогу	8,0
Нічого не говорити та очікувати його реакції, залежно від неї вдаватися до відповідних дій (викликати лікаря, допомогти в організації поховання)	5,6
Зателефонувати до місцевого управління МВС, дізнатися подробиці аварії, поцікавитися, чи відомі прізвища загиблих. У разі підтвердження інформації тактовно повідомити підлеглому про аварію та запропонувати допомогу	86,1
Немає відповіді	0,3

К6. У Вашому відділі виникла потреба у покращенні матеріально-технічного забезпечення, зокрема необхідно полагодити оргтехніку та службовий автомобіль, провести інтернет та оновити меблі. Проте фінансові ресурси обмежені. Вкажіть, який із запропонованих варіантів дій Ви обрали б?

Полагодити оргтехніку (принтер, сканер) та службовий автомобіль	57,4
Провести мережу інтернет та оплатити послуги провайдера	35,7
Оновити меблі, стільці та інші елементи інтер'єра	6,3
Немає відповіді	0,6

К7. Чи задоволені Ви своїм умінням ефективно управляти персоналом?

Цілком задоволений/на	26,7
Скоріше. задоволений/на	43,6
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	23,0
Скоріше, не задоволений/на	2,8
Не задоволений/на	0,6
Немає відповіді	3,3

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	70,3
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	23,0
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	3,4
Немає відповіді	3,3

К8. Вам доручено впровадити важливий проєкт з реалізації прав людини на освіту. Проєкт фінансується Європейським Союзом і Світовим банком реконструкції та розвитку. Будь-які затримки виконання заходів проєкту, порушення регламенту, тим паче – нереалізація проєкту призведуть до репутаційних втрат Уряду. Як слід організувати управління цим проєктом?

Сконцентрувати усі сили на проєкті, персонально контролюючи усі ланки виконання проєкту	13,7
Призначити ключових відповідальних за виконання окремих заходів проєкту, здійснювати постійний контроль за його реалізацією	42,5
Утворити систему мотиваційних впливів на колектив і перерозподілити доручення між усіма учасниками проєкту відповідно до їх посадових обов'язків, підготувати дорожню карту виконання проєкту	40,8
Немає відповіді	3,0

К9. У Вашому структурному підрозділі необхідно скоротити одну штатну одиницю. Кого із запропонованих членів колективу слід звільнити?

Працівника, який не має значних результатів у своїй роботі, проте він є «душею компанії», батьком трьох дітей і подобається усім в колективі	18,1
Працівника, який має догани за невиконання розпоряджень керівництва, проте є спеціалістом в галузі ІТ та знає англійську мову	36,6
Працівника, який не має дітей і прийшов працювати у Ваш відділ останнім	41,9
Немає відповіді	3,4

К10. Чи задоволені Ви своїми лідерськими якостями та чи вважаєте Ви себе лідером у своєму колективі?

Цілком задоволений/на	22,8
Скоріше, задоволений/на	42,6
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	24,5
Скоріше, не задоволений/на	5,7
Не задоволений/на	1,1
Немає відповіді	3,3

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	65,4
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	24,5
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	6,8
Немає відповіді	3,3

К11. Ви перебуваєте на дипломатичному прийомі у консульстві України в Німеччині. У залі близько 200 запрошених осіб, з переважною більшістю яких Ви не знайомі. Ваша роль на прийомі – зустріч з українською діаспорою Німеччини та налагодження співпраці з ними. Більшість членів діаспори розпорошені по залу, тому їх важко буде знайти. Як краще вчинити у цій ситуації?

Знайти людину, яку добре знаю та домовитися з нею про співпрацю; обмінятися контактною інформацією, не привертати до себе надмірної уваги та провести вечір у колі своїх колег	8,1
Знайти лідера української діаспори, запросити його до розмови, обмінятися контактною інформацією, не стояти на місці та спробувати познайомитися з іншими учасниками заходу	67,0
Знайти лідера української діаспори, запросити його до розмови та домовитися про зустріч у більш спокійній атмосфері (наприклад, в одному з ресторанів міста)	21,9
Немає відповіді	3,0

К12. Підлеглий запросив Вас на своє весілля. Який із запропонованих варіантів поведінки Ви оберете?

Намагатимуся першим привітати наречених, від імені колективу подарую квіти та подарунок, обов'язково виголошу тост	56,6
Привітаю молодят, коли вийде нагода. Відмовлюся оголошувати тост та спробую покинути святкування за першої нагоди	27,1
Відмовлюся від запрошення на святкування	12,9
Немає відповіді	3,4

К13. Чи задоволені Ви своєю стресостійкістю та здатністю протистояти труднощам?

Цілком задоволений/на	26,0
Скоріше, задоволений/на	42,3
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	15,8
Скоріше, не задоволений/на	9,3
Не задоволений/на	1,7
Немає відповіді	4,9

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	68,3
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	15,8
Не задоволений/на (скоріше не задоволений/на + не задоволений/на)	11,0
Немає відповіді	4,9

K14. Ви презентували на нараді за участю керівництва державного органу результати проєкту, за який Ви відповідали останні пів року. Керівництво відмітило успіхи проєкту та підтвердило його продовження ще на пів року. Наприкінці наради, після завершення усіх презентацій, Ваш колега повернувся до обговорення підготовленого Вами звіту, розкритикував його та запропонував свої ідеї для включення до документа. Присутні колеги проігнорували порушене питання, проте керівник запитав Вашої думки. Як слід вчинити у цій ситуації?

Запропонувати обговорити всі зауваження колеги та шукати підтримку у інших колег і керівництва, доводити свою правоту	9,3
Відповісти колезі, що нараду вже завершено і зараз не час і не місце для обговорення пропозицій до звіту, а запропоновані ідеї не можуть бути включені до звіту	5,3
Подякувати колезі за пропозиції та конструктивну критику, зазначити, що залюбки продовжите обговорення звіту після завершення наради та у разі доцільності включите його пропозиції до документа	80,3
Немає відповіді	5,1

K15. Вам доручили підготувати аналітичний звіт за результатами діяльності Вашого структурного підрозділу та представити його через два дні на селекторній нараді в міністерстві. Увечорі, зрозумівши, що Ваш звіт ще потребує значного доопрацювання, а часу залишилося обмаль, у Вас починається панічна атака. Як слід вчинити у цій ситуації?

Зателефонувати до заступника міністра і повідомити, що через проблеми зі здоров'ям Ви не можете підготувати звіт, передоручити цю справу іншій особі (наприклад, заступнику)	2,6
Відкласти усі справи до завтра, спробувати проаналізувати, що зроблено та чого не вистачає, за можливості скласти план на завтра	42,7
Випити заспокійливе та продовжувати працювати, максимально сконцентруватися й доробити звіт, залишатися на робочому місці доти, доки не завершите звіт	49,6
Немає відповіді	5,1

K16. Чи задоволені Ви своєю здатністю до використання ІКТ (інформаційно-комунікаційних технологій) у професійній діяльності?

Цілком задоволений/на	31,0
Скоріше, задоволений/на	46,3
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	12,0
Скоріше, не задоволений/на	5,0
Не задоволений/на	0,7
Немає відповіді	5,0

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	77,3
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	12,0
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	5,7
Немає відповіді	5,0

K17. Вам необхідно провести нараду з представниками територіальних підрозділів Вашого державного органу та представити нових колег Вашого структурного підрозділу, які продовжать працювати напрямку з територіальними органами. Який із зазначених способів організації наради Ви використаєте?

Зберу усіх представників територіальних підрозділів в одному місці	38,6
Разом з новими колегами відвідаю кожний територіальний підрозділ окремо	17,5
Організую відео-конференцію з усіма територіальними підрозділами (наприклад, за допомогою Skype)	38,8
Немає відповіді	5,1

K18. Вам необхідно провести важливу презентацію з використанням програмного забезпечення, яке Ви раніше не використовували, а лише чули про таке. Як слід вчинити в такій ситуації?

Запросити спеціаліста, який навчить користуватися цим програмним забезпеченням	59,1
Знайти інструкцію користувача до програмного забезпечення та самостійно опанувати програмне забезпечення	26,5
Доручити презентацію комусь іншому, хто краще розбирається у відповідному програмному забезпеченні	9,2
Немає відповіді	5,2

K19. Чи задоволені Ви своєю здатністю освоювати нові знання та досвід?

Цілком задоволений/на	40,8
Скоріше, задоволений/на	43,9
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	6,0
Скоріше, не задоволений/на	2,1
Не задоволений/на	0,3
Немає відповіді	6,9

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	84,7
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	6,0
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	2,4
Немає відповіді	6,9

К20. Для реалізації Вашим підрозділом нового важливого проєкту Вам не вистачає деяких спеціалізованих знань. Як слід вчинити у цій ситуації?

Знайти університет, де є відповідний навчальний курс, і намагатись вступити до нього	2,6
Знайти відповідний онлайн-курс і пройти його	44,2
Знайти семінар з інтенсивного навчання за потрібними темами та взяти в ньому участь	46,0
Немає відповіді	7,2

К21. Вам необхідно вивчити одну з іноземних мов. Яку з трьох запропонованих Ви зможете освоїти швидко?

Німецьку, оскільки вона зараз у тренді, Німеччина локомотив Євросоюзу	40,3
Китайську, оскільки нею спілкується п'ята частка населення Землі	7,2
Польську мову, вона схожа на українську, тому її легше вивчити, порівняно з двома іншими мовами	45,2
Немає відповіді	7,3

К22. Чи задоволені Ви своїми комунікативними вміннями? Чи легко Вам вдається налагодити взаємодію з іншими людьми?

Цілком задоволений/на	41,2
Скоріше, задоволений/на	42,0
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	6,8
Скоріше, не задоволений/на	2,7
Не задоволений/на	0,3
Немає відповіді	7,0

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	83,2
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	6,8
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	3,0
Немає відповіді	7,0

K23. На розширеній нараді за участю керівника державного органу розглядається питання погіршення якості стану атмосферного повітря на території одного з великих міст країни. Участь у нараді також беруть представники громадських організацій, екологи, засоби масової інформації. У порядку денному не передбачено час для запитань, проте активісти критично налаштовані, вимагають слова та зазначають, що представники Вашого державного органу відмовляються спілкуватися з громадськістю. Як слід вчинити у цій ситуації?

Повідомити керівнику державного органу про те, що в порядку денному не передбачено питання-відповіді, запропонувати йому провести окрему зустріч з громадськістю	11,3
Запропонувати керівнику в питанні «Різне» поспілкуватися з громадськістю, почути їхні думки та з'ясувати, де виникла проблема та чому розірвана комунікація	58,7
Запропонувати представникам громадськості звернутися до державного органу з офіційним листом, який буде розглянуто державним органом у встановлені законодавством терміни, повідомити, що на офіційному сайті є можливість поставити свої запитання он-лайн	22,7
Немає відповіді	7,3

K24. Вам необхідно зустрітися та обговорити деталі проєкту реконструкції будівлі з постачальником будівельних матеріалів. Вам відомо, що він пропонує надати спонсорську підтримку, оскільки реконструкція цієї будівлі має значне суспільне значення та на неї очікують всі жителі регіону. Так сталося, що це Ваш колишній однокласник, який у школі знущався з Вас. Звісно, у Вас залишилися неприємні спогади. Як Ви діятимете у цій ситуації?

Спробую опанувати себе та пригадати приємні моменти спілкування з цією людиною. Можливо, з часом він змінився і у нього інші життєві цінності та манера спілкуватися з людьми	66,7
Оскільки попередній досвід спілкування може негативно вплинути на результати переговорів, запропоную іншу людину, яка і проведе зустріч	21,9
Оскільки вважаю, що найкращий захист – напад, знайду слабкі місця постачальника (його проблеми із законом чи іншими державними структурами тощо) та використаю цю інформацію під час зустрічі	4,0
Немає відповіді	7,4

К25. Чи задоволені Ви своєю здатністю критично мислити та неупередженістю?

Цілком задоволений/на	30,7
Скоріше, задоволений/на	45,3
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	12,5
Скоріше, не задоволений/на	2,3
Не задоволений/на	0,4
Немає відповіді	8,8

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	76,0
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	12,5
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	2,7
Немає відповіді	8,8

К26. Вам пізно увечері передали повідомлення від Департаменту зовнішньої політики, у якому зазначалося, що Вам потрібно взяти участь у нараді із закордонними партнерами, яка відбудеться через два дні в іншому місті. З чого варто розпочати у цій ситуації?

Скасувати усі справи та зустрічі на найближчі чотири дні, повідомити колег і підлеглих про від'їзд, замовити квитки на поїзд та забронювати готель	5,2
Чекати офіційного листа з Департаменту зовнішньої політики, лише після цього починати відміняти зустрічі та готуватися до від'їзду	13,5
Вранці перетелефонувати до Департаменту зовнішньої політики та уточнити програму зустрічі, час та місце її проведення. Після цього отримати офіційний дозвіл на участь у заході від керівництва та почати готуватися до від'їзду	72,3
Немає відповіді	9,0

К27. До Вас звернувся місцевий підприємець з проєктом у рамках державно-приватного партнерства. Його проєкт полягає у розвитку альтернативних джерел енергії в регіоні. Проєкт, за його словами, не має аналогів у світі та має колосальний економічний потенціал. Що у цій ситуації варто зробити?

Усно пообіцяти підтримати проєкт і почати підготовку до юридичного оформлення справи. Гаяння часу може призвести до втрати такої можливості – винахідник звернеться до інших інвесторів	8,5
Запросити винахідника на зустріч з іншими компетентними особами (фахівцями в енергетичній галузі, економістами, екологами, юристами) з метою ознайомлення з деталями проєкту. У випадку відмови винахідника зустрічатися з іншими фахівцями – відмовитися від подальшої співпраці	76,3
Потягнути час і подивитися, скільки буде охочих інвестувати кошти у цей проєкт. За умови утворення ажіотажу навколо нього – запропонувати винахіднику більш вигідні умови щодо державно-приватного партнерства	5,9
Немає відповіді	9,3

К28. Чи задоволені Ви своїм умінням управляти проєктами, планувати діяльність підрозділу, здатністю управляти державними та суспільними змінами?

Цілком задоволений/на	22,2
Скоріше, задоволений/на	44,3
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	21,0
Скоріше, не задоволений/на	2,6
Не задоволений/на	0,5
Немає відповіді	9,4

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	66,5
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	21,0
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	3,1
Немає відповіді	9,4

K29. У Вашому місті в аварійному стані перебуває транспортний міст, який сполучає важливі підприємства й об'єкти соціальної інфраструктури. Коштів на ремонт у бюджеті недостатньо, тому реконструкція мосту переноситься з року в рік. У який спосіб Ви вирішуватимете цю проблему?

Підготую проектну заявку, в якій обґрунтую важливе економічне та соціальне значення мосту для міста, надішлю її до участі у всіх актуальних конкурсах; звернуся з листом до обласної державної адміністрації	79,5
Чекатиму до наступного року, оскільки від нагнітання ситуації кошти в місцевому бюджеті не з'являться	4,8
Організую флешмоб підтримати акцію протесту жителів, викличу ЗМІ та виступлю по телебаченню (дам інтерв'ю) з метою привернення уваги до цієї проблеми	6,4
Немає відповіді	9,3

K30. Ви відповідаєте за проведення зборів з метою вирішення певної конфліктної ситуації. Вам відомо, що є два альтернативні варіанти, які у цілому дозволять вирішити конфліктну ситуацію. Так сталося, що більшість громадян підтримує один варіант, а Ваше керівництво схиляється до іншого. Як Ви діятимете в цій ситуації?

Докладу усіх зусиль, щоб було прийняте потрібне керівництву рішення	5,5
Донесу керівництву позицію громадян, надам аргументи щодо обох альтернативних варіантів	73,9
Докладу максимум зусиль, щоб було прийнято альтернативне рішення, що пропонують громадяни	11,1
Немає відповіді	9,5

K31. Чи задоволені Ви своїм умінням досягати поставлених цілей?

Цілком задоволений/на	26,7
Скоріше, задоволений/на	45,7
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	11,8
Скоріше, не задоволений/на	3,9
Не задоволений/на	0,6
Немає відповіді	11,3

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	72,4
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	11,8
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	4,5
Немає відповіді	11,3

К32. Ви організовуєте сходження на г. Говерла. У складі Вашої групи є 20 осіб. Один з учасників групи пошкодив ногу, коли до вершини залишилося йти не більше ніж 1 годину. Як Ви вчините у цьому випадку?

Зупиню групу, зробимо первинний огляд і повернемося всі разом назад до туристичної бази	15,2
Оглянемо постраждалого, якщо ушкодження незначне – продовжимо рух. У випадку, якщо постраждалий не може продовжити рух самостійно та може залишитися чекати на групу в безпечному місці – залишу його із засобами зв'язку та водою, після повернення групи допоможу спуститися донизу	67,7
Залишу постраждалого, викликавши до нього рятівників, продовжуватимемо рух, незважаючи ні на що	5,7
Немає відповіді	11,4

К33. Вам доручено щороку подавати грантову заявку до одного з проєктів ЄС. У Вас уже є розроблений проєкт, який Ви подавали минулого року і Ви можете подати його знову. Шанси на те, що Ваш проєкт підтримають, незначні. Як Ви діятимете у цій ситуації?

Запропоную абсолютно новий проєкт, оскільки того року цю грантову заявку в проєкті ЄС вже розглядали	71,4
Подам проєкт попереднього року, врахувавши певні правки, сподіваючись, що в проєкті ЄС цю заявку не пам'ятають	13,1
Запропоную проєкт у редакції попереднього року, не витрачатиму зусиль на справу, яка не має сенсу	4,1
Немає відповіді	11,4

К34. Наскільки Ви задоволені своїм умінням здійснювати управління фінансами, які є у Вашому розпорядженні в рамках Вашої професійної діяльності?

Цілком задоволений/на	29,5
Скоріше, задоволений/на	38,1
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	18,2
Скоріше, не задоволений/на	2,0
Не задоволений/на	0,6
Немає відповіді	11,6

ОБ'ЄДНАНА шкала

Задоволений/на (цілком задоволений/на + скоріше, задоволений/на)	67,6
Важко відповісти, задоволений/на чи ні	18,2
Не задоволений/на (скоріше, не задоволений/на + не задоволений/на)	2,6
Немає відповіді	11,6

К35. Вас запросили на телебачення дати експертний коментар з проблеми підвищення тарифів на ЖКГ. У студії крім Вас присутні відомі політики, які виголошують популістські заяви з приводу того, що ціни завищені. У Вас є експертні розрахунки, які вказують на те, що ціни є ринковими, проте для їх пояснення аудиторії може не вистачити ефірного часу. Як Ви вчините у цій ситуації?

Відверто скажу, що ця інформація не відповідає дійсності та почну аргументувати свою позицію, вказуючи на відповідні факти, незважаючи, що ефір вже завершується і я не встигну завершити всі свої пояснення	14,3
Оскільки ефірного часу замало, а аналітичні довідки зрозумілі не всім, не звертатиму уваги на популістські закиди політиків. Громадськість повинна самостійно розібратись: де істина, а де ні	14,0
Під час ефіру скажу, що популістські гасла опонентів не мають реального підґрунтя та, оскільки ефір вже завершується, обов'язково викладу обґрунтування своєї позиції та експертні розрахунки на своїй сторінці у соціальній мережі та в одному із ЗМІ, де всі можуть з ними ознайомитися	60,0
Немає відповіді	11,7

К36. Ви звернулися з пропозицією розглянути інвестиційний проєкт одного з місцевих підприємців. З попередніх перемовин зрозуміло, що він не планує вкладати кошти в інвестиційний проєкт на території Вашої громади. Водночас він погодився зустрітись з Вами. Як Ви діятимете у цій ситуації?

Піду на зустріч і спробую переконати його, незважаючи на те, що шанси на успіх мінімальні	56,3
Не піду на зустріч і не гаятиму часу	4,8
Піду на зустріч, проте розмовлятиму на іншу тему, можливо, його зацікавить інший проєкт чи вид благодійної допомоги	27,3
Немає відповіді	11,6

БЛОК ОЦІНКИ ПРОФЕСІЙНО-ОСВІТНІХ ПОТРЕБ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Е1. Які із запропонованих тем Ви обрали б для підвищення свого рівня професійної компетентності?

Сума відповідей не дорівнює 100%, оскільки наведено розподіл ствердних відповідей

Прийняття ефективних управлінських рішень	38,8
Електронний документообіг та електронний архів	36,6
Іноземна мова професійного спрямування	36,2
Стимулювання командної роботи	35,3
Стратегічне мислення	34,7
Управління персоналом на державній службі	33,9
Культура ділового мовлення, ділове листування	31,9
Ділова українська мова в публічному управлінні	31,5
Дотримання прав людини на державній службі	30,0
Розвиток лідерства на державній службі	29,3
Стратегічне планування, моніторинг та оцінка прийнятих рішень, формування пріоритетів розвитку органу державної влади	28,6
Оцінка і підбір кадрів на державній службі	28,0
Управління змінами	26,1
Організація системи діловодства в органах державної влади	25,7
Стрес-менеджмент	25,6
Особливості ділового спілкування з міжнародними організаціями	25,3
Організація ділових заходів. Види ділових заходів та етапи їх проведення	24,6
Е-урядування в публічному управлінні	23,8
Європейська та євроатлантична інтеграція України	23,4
Управління державними фінансами, середньострокове бюджетне планування	23,1
Взаємодія органів публічної влади з громадськістю та ЗМІ	22,3
Розвиток емоційного інтелекту	22,2
Організаційна культура державних службовців	21,8
Кризовий менеджмент	21,4
Інноваційні технології в публічному секторі	21,4
Стратегічні комунікації в органах державної влади	21,3
Інвестиційна діяльність	21,0
Публічні закупівлі, особливості організації проведення тендерів	20,9
Залучення та використання міжнародної технічної допомоги	20,9
Впровадження системи управління якістю в органі державної влади	20,2
Розроблення та реалізація плану змін	19,6
Адміністративні процедури та надання адміністративних послуг органами державної влади	19,5
Проектний менеджмент в органах виконавчої влади	19,4

Делегування та управління результатами	19,3
Планування та прогнозування в публічному управлінні	19,3
Тайм-менеджмент	18,2
Аналіз і формування державної політики	17,9
Особливості функціонування юридичних служб в органах державної влади	17,9
Внутрішній аудит, бухгалтерський облік	17,8
Організація та здійснення державного нагляду (контролю)	17,8
Управління державною власністю	17,4
Забезпечення, охорона і захист прав та інтересів осіб з інвалідністю	16,7
Проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів	15,4
Формування та розвиток громадянських компетентностей	14,6
Захист прав інтелектуальної власності. Реєстрація авторського права: процедура та особливості захисту	14,2
Медіація. Фасилітація	12,3
Основні засади нормопроектувальної техніки	10,9

48. Яка інша тематика Вас цікавить для підвищення свого професійного рівня:

Вказали іншу тематику	3,3
-----------------------	-----

Пряма мова респондентів (опитаних за допомогою паперової анкети), у дужках вказана кількість згадувань, N=164

Акцент на змінах у законодавстві (3)
Аналіз і прогнозування регіонального розвитку
Англійська мова (6)
Аутсорсінг
Боротьба з корупцією в органах виконавчої влади
Ведення документації з грифом «ДСК»
Взаємовідносини центральних органів влади з облдержадміністраціями
Взаємодія державної влади на місцях з органами місцевого самоврядування
Взаємодія з правоохоронними органами та мобілізаційна робота
Взаємодія із ЗМІ, комунікація з громадськістю
Взаємодія між органами державної влади в питаннях організації праці
Вивчення досвіду управління у закордонних колег
Визначення лідерів думки у колективі
Використання ІТ та електрокомунікаційних систем в роботі державних органів (7)
Використання сучасних гаджетів, засобів відеозв'язку, соціальних мереж у державному управлінні (2)
Вирішення конфліктів у колективі (4)
Впровадження засад зарубіжного ділового спілкування у сферу державної служби
Впровадження змін
Впровадження системи перехрестного контролю зворотнього зв'язку між громадянами та державою, «держава у смартфоні»
Гендерна політика
Гендерні студії
Гендерно-орієнтоване фінансування
ДБН Б.2.2-12:2018

Делегування повноважень органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування
Державна мотивація ефективної праці держслужбовців
Державне будівництво та місцеве самоврядування
Державне управління, актуальне в умовах децентралізації
Держслужба: ефективність її управління професіоналами (займатися популізмом не треба, як це робиться зараз)
Децентралізація влади як складова адміністративної реформи, відповідальність за корупційні діяння
Діловодство
Досвід іноземних країн в ефективному управлінні обласними держустановами
Доступ до публічної інформації (3)
Доступ до публічної інформації та практика застосування триєдиного тесту, захист персональних даних
Е1 конкретизувати по спеціалізації
Евакуація держслужбовців при надзвичайних ситуаціях
Екологічне законодавство
Етика поведінки державного службовця під час виконання своїх обов'язків
Ефективність програмно-цільового методу в застосуванні складання районного бюджету на середньостроковий період сьогодні
Забезпечення відкритості у діяльності органу державної влади
Забезпечення прозорості та відкритості органів влади
Законодавство та формування ОТГ (2)
Законодавство, зміни в законодавстві
Закордонні поїздки
Залучення міжнародної матеріальної допомоги, стратегічний розвиток сільської місцевості

Запобігання та виявлення корупції (3)
 Запровадження ринку землі в Україні та роль місцевих органів державної влади щодо обігу земель
 Запровадження ринку землі с/г призначення
 Заробітна плата (4)
 Захист прав державних службовців (2)
 Земельні відносини, ринок земель (4)
 Зміна в законодавстві, правовий аналіз договору
 Знищення державної служби в цілому, передача документації державних органів влади до об'єднаних територій громадянами
 Зовнішній вигляд державних службовців (3)
 Інвестиції в сільське господарство
 Інформаційно-технічне забезпечення е-урядування
 Історія
 Кадрова грамотність
 Кібербезпека та системи захисту інформації
 Контроль за дотриманням Конституції та законів України, відповідальність за їх порушення
 Модернізація державної служби, зміни у системі оплати праці
 Мотивація як інструмент публічного управління
 Навички отримувати інформацію із зовнішнього світу (достовірну інформацію), уміння навчатись і контролювати увагу та пам'ять, класифікація інформації
 Написання грантів
 Написання проєктів
 Новації земельного законодавства
 Новітні методи організації та згуртування молоді для підвищення її активності й участі у масових заходах
 НОП (наукова організація праці) державного службовця

Обговорення управлінських рішень, які не відповідають нормам чинного законодавства
 Обмін досвідом з іноземними службовцями
 Оптимізація дозвілля
 Ораторське мистецтво, публічні виступи
 Організація заходів міжнародного рівня
 Організація співпраці з питань обліку досвіду з країнами ЄС (4)
 Організація стажування в КМУ, ОПУ у відповідних відділах
 Організація транскордонного перевезення небезпечних речовин.
 Проблемні питання у проведенні земельних торгів
 Основні засади антикорупційної політики
 Особливості представлення інтересів держави в судовому процесі
 Особливості складання бюджетної декларації на наступні роки та розрахунки до неї
 Оцінювання державних службовців (2)
 Парламентаризм і робота у вищих органах влади
 Передбачити у бюджеті держави безоплатне навчання держслужбовців іноземної мови, бажано двох мов, з подальшим стажуванням за кордоном
 Питання соціальної справедливості
 Підвищення кваліфікації держслужбовців (навчання) (2)
 Підвищення курсів щодо написання програм і роботи на комп'ютерній техніці
 Підготовка презентацій, виступів
 Планування та прогнозування в публічному управлінні
 Політика, релігія, культура
 Правова грамотність
 Правознавство, юриспруденція
 Престиж державної служби (2)
 Професійна компетентність, як умова досягнення вагомих результатів

Професійне вигорання (2)
Психологія управління, різноманітні
тренінги (8)
Регіональний розвиток
Рівність державних службовців у
колективі
Розвиток житлово-комунального
господарства
Розвиток територій заповідного фонду в
області, корупційні відносини
Розробка проєктів та їх результативне
впровадження
Рух фінансів на підприємствах
Семінари транспортної галузі (зміни в
законодавстві)
Середньострокове бюджетне
планування, децентралізація
Службова кар'єра державного службовця
та розвиток лідерства
Соціально-економічний розвиток
окремих територій, спосіб залучення
інвестицій, не лише іноземних
Співпраця з громадськими організаціями
Спрощення системи державного устрою
Створення та укріплення профспілкової
ланки в органах місцевого
самоврядування

Стимулювання командної роботи
Судова практика
Технічний захист інформації
Технологія блокчейн, штучний інтелект
Толерантність на державній службі
Тренінг щодо стресостійкості
Удосконалення знань щодо прийняття
організаційно-управлінських рішень для
покращення роботи колективу
Уміння бути топ-менеджером у сфері
публічного управління
Умови розвитку промисловості в
сучасних економічних умовах
Управління людськими масами,
технології прозорих виборів
Успішні практики місцевого
самоврядування в світі та Європі
Фінансування бюджетних установ
Як вчинити правильні дії, якщо
законодавчі акти суперечать один
одному
Як подолати бідність населенню в країні
Якісна оцінка потреб громадян у
соцпошуках

Область опитування

Вінницька	5,2
Волинська	3,4
Дніпропетровська	3,5
Донецька	5,9
Житомирська	1,9
Закарпатська	2,3
Запорізька	5,7
Івано-Франківська	2,1
Київська	10,1
м. Київ	3,0
Кіровоградська	2,6
Луганська	1,3
Львівська	6,1
Миколаївська	3,1
Одеська	2,7
Полтавська	3,4
Рівенська	1,4
Сумська	4,3
Тернопільська	9,9
Харківська	4,7
Херсонська	4,3
Хмельницька	3,3
Черкаська	1,7
Чернівецька	2,6
Чернігівська	5,5

Регіон опитування:

Західний	27,7
Центральний	41,1
Східний	13,9
Донбас	7,2
Південний	10,1

Наукове видання

Балакірева Ольга Миколаївна
Алюшина Наталія Олександрівна
Афонін Едуард Андрійович
Дмитрук Дмитро Анатолійович
Кириченко Віктор Васильович
Ковальська Єлена Валеріївна
Левін Роман Якович
Лозюк Юлія Володимирівна
Сидоров Микола Володимир-Станіславович
Середа Олексій Сергійович
Тітар Іван Олександрович

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ
СФЕР ДІЯЛЬНОСТІ ТА РИНКІВ**
у 4 частинах

Частина 4

**ОЦІНЮВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ
ТА КОМПЕТЕНТІСНОЇ СПРОМОЖНОСТІ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ:
ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ**

Монографія

За редакцією
канд. соціол. наук О.М. Балакіревої

Редактор *Г.О. Городня*
Оригінал-макет *С.В. Чимбай*
Підписано у світ 02.12.2020 р.
Об'єм даних 2,36 Мб

ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»
вул. Панаса Мирного, 26, м. Київ, 01011
тел. (044) 254-20-36, факс (044) 280-88-69
E-mail: eip@ief.org.ua