

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.4.1](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.4.1)

УДК 342.98:35.08:005.591

*О. В. Євсюкова,*

*д. держ. упр., доцент кафедри публічного управління та публічної служби,  
Національна академія державного управління при Президенті України  
ORCID ID: 0000-0002-1299-6955*

*Т.М. Михайлова,*

*магістр публічного управління та адміністрування,  
Національна академія державного управління при Президенті України та  
Університету Міколаса Ромеріса (Литовська Республіка).  
ORCID ID: 0000-0002-2497-5510*

## **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ: СПЕЦИФІКА СКЛАДНОЩІВ МОДЕРНІЗАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ**

*O. Evsyukova*

*Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Public Governance and Public Service,  
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

*T. Mykhailova*

*Masters degree in Public Management and Administration,  
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine and Mykolas Romeris  
University (Republic of Lithuania)*

### **STATE SERVICE OF UKRAINE: SPECIFICITY OF COMPLEXITIES OF THE MODERNIZATION PROCESS**

*У статті обґрунтовано актуальність реформування системи державного управління та впливу вказаного процесу на модернізацію державної служби в Україні. Вказано на необхідність обґрунтування наслідків модернізації системи державної служби та формування позитивного іміджу державного службовця. Здійснено змістовний аналіз реалізації Стратегії реформування державного управління до 2021 року, з метою визначення основних проблем реформування системи державного управління та акцентування на ключових досягненнях зазначеної реформи. Узагальнено результати, проведеного авторами публікації, соціологічного дослідження щодо оцінювання державними службовцями процесу модернізації державної служби України. Виокремлено та охарактеризовано основні показники вказаного дослідження. Визначено фактори ускладнення процесу модернізації державної служби України. Зроблено висновок, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства державна служба постає, як складний інституціональний комплекс у процесі модернізації якого, варто активно використовувати мережеві організаційні структури, співпрацювати з громадянським суспільством через його інституції, всебічно підтримувати діалог органів державної влади з населенням та залучати його до прийняття управлінських рішень.*

*The article substantiates the urgency of the public administration system reform and the impact of this process on the modernization of the state service in Ukraine. The necessity to substantiate the consequences of modernization of the state service system and formation of a positive image of a civil servant is pointed out. A thorough analysis of the implementation of the Public Administration Reform Strategy until 2021 was carried out, in order to identify the main problems of public administration reform and focus on the key achievements of the said reform. It is noted that the main problem of public administration reform is the untimely implementation of measures of the said reform due to the unrealistic terms of its completion, in particular, in the context of reforming pilot ministries. The results of the sociological research on the evaluation of the process of modernization of the state service of Ukraine by civil servants, conducted by the authors of the publication, are summarized. The main indicators of this study are highlighted and characterized, taking into account the following aspects: support of the process of modernization of the civil service; modernization exchanges in state institutions, where civil servants work; typology of interests of civil servants and the state of consideration of their professional skills; the effectiveness of motivation of civil servants, their own perception and expectations from the consequences of modernization of the civil service.*

*Factors complicating the process of modernization of the state service of Ukraine are identified, such as: politicization; insufficient communication and interaction between public authorities; lack of clear division of powers between departments and between their structural elements, between directorates and other ministry structures; lack of transparency of tender procedures; inefficient activity of the cohort of “new” civil servants; lack of effective mechanisms of motivation; a feeling of social insecurity at work.*

*It is concluded that at the present stage of development of the Ukrainian society state service appears as a complex institutional complex, in the process of modernization of which it is necessary to actively use network organizational structures, cooperate with civil society through its institutions, and comprehensively support dialogue of the public authorities with the population in order to involve the latter in management decision-making.*

**Ключові слова:** *реформа державного управління; система державного управління; публічна служба; модернізація; державні службовці; система управління персоналом у публічній службі.*

**Key words:** *public administration reform; public administration system; public service; modernization; civil servants; personnel management system in public service.*

**Постановка проблеми.** Цивілізаційні виклики і загрози сучасності все більше призводять до ініціації та прискорення масштабних суспільно-політичних реформ в Україні. Економічний занепад, політична криза, тотальне зубожіння населення, агресія з боку Російської Федерації, окупація Криму, консервування конфлікту на Сході України – це далеко не повний перелік негативних зовнішніх і внутрішніх чинників, які впливають на життєдіяльність українського суспільства. Окрім вказаного, ситуація ускладнюється через світову пандемічну кризу.

Дієва і ефективно функціонуюча система державного управління має забезпечувати синергію трансформаційних перетворень у державі, що визначає важливість реформи державного управління. Вказане має слугувати інструментом управлінського забезпечення реалізації економічної, соціальної, політичної та культурної модернізації України, сприяти досягненню належного рівня її національної безпеки, прискорювати євроінтеграційний процес, розвивати інтелектуально-творчий потенціал української нації, створювати умови для економічного розвитку на інноваційній основі та на засадах утвердження європейських стандартів життя для громадян України.

У процесі визначення загальнонаціональних пріоритетів реформування системи державного управління має бути врахована наукова проблематика щодо: ефективності модернізації державної служби України; перспектив її розвитку в сучасних реаліях; розробки та запровадження стратегічних документів, які повинні регулювати процеси реформування державного управління в країні; адаптації зарубіжного досвіду модернізації державної служби до українських реалій; створення позитивного іміджу державних службовців та залучення молоді до роботи на державній службі; розвитку навичок управління персоналом у державній службі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика реформування державного управління та

модернізації системи державної служби є предметом наукових досліджень таких вітчизняних вчених, як: В. Бакуменко (2015), Н. Гончарук, Л. Прудис (2018), О. Васильєва (2020), О. Євсюкова (2021) А. Кислицька (2018), Н. Обушна (2019), В. Пекар (2018), С. Пригородова (2015), С. Сорока (2018), С. Хаджирадєва (2020) і багато інших. Актуальною для українських науковців є можливість аналізувати і досліджувати діяльність органів публічної влади, а також функціональність системи державного управління в різних країнах за умов надзвичайної ситуації, коли проявляються всі недоліки та слабкість даної системи, готовність її суб'єктів діяти в складних обставинах або, навпаки, їх нездатність долати кризові явища в кожній зі сфер життєдіяльності держави.

**Невирішені частини проблеми.** Однак, незважаючи на глибокі й різнобічні напрацювання в цій галузі, питання модернізації державної служби України в умовах реформування залишаються недостатньо дослідженими у контексті щодо: впливу сучасних світових тенденцій глобалізаційного розвитку на систему публічного управління в Україні за умов пандемії COVID-19; інституціоналізації державної служби; специфіки факторів ускладнення модернізації державної служби України та подолання вказаного явища.

**Формулювання мети статті.** З огляду на зазначене, головна ідея статті полягає у визначенні специфіки факторів ускладнень модернізації державної служби України та розробки пропозицій щодо їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Важливу роль у контексті здійснення процесу модернізації відіграє держава, основна функція якої, в першу чергу, зводиться до вибору адекватної стратегії розвитку суспільства та формування нової парадигми його функціонування. Вказане стосується і політичної організації модернізаційного процесу конкретно в здійсненні економічних, політичних, соціальних та інших трансформацій, які забезпечують якісно новий рівень суспільного розвитку [3, с.303 – 305].

Цілком погоджуючись з думкою вітчизняної доцільності Р. Войтович, варто згадати про роздуми одного з яскравих теоретиків англійського консерватизму Е. Берка, щодо принципів розбудови англійського суспільства: “Ідучи шляхом повільного, але добре забезпеченого прогресу, ми стежимо за наслідками кожного кроку; успіх чи неуспіх першого кроку кидає нам світло на крок другий, і так, від одного спалаху світла до наступного, ми постійно просуваємося протягом усього шляху. Недоліки, що приховані у набагато надійніших задумах, усуваються у міру їх виникнення. При цьому намагаємося, по змозі, не жертвувати однією перевагою заради іншої. Ми компенсуємо, ми приміряємо, ми вирівнюємо їх. Ми спроможні об'єднати в єдине ціле всі різноманітні аномалії та суперечливі принципи, які співіснують в подумках і справах людей. Звідси виростає довершеність чогось вищого – поєднання” [2, с.478 – 479].

Імплементуючи вище зазначену ілюстрацію думок Е. Берка до сучасних реалій в Україні, варто узагальнити наступне. На жаль, процес політичного реформування в цілому та модернізації державної служби в Україні, як складової процесу реформування, відбувається занадто повільно. Модернізації притаманний поверхневий характер, у результаті чого так і не досягнуто, на даний час очікуваних результатів.

За численними висновками звітування Уряду станом на 2021 р., основними проблемами реформування української держави є несвоєчасне виконання заходів реформ у зв'язку з відсутністю реалістичних термінів їх проведення та завершення. Зазначимо, що будь-яка суспільна реформа як вид політичного управління, є апріорно соціальною, адже будучи безпосередньо спрямованою на поведінку людей, їх життєдіяльність, в тій чи іншій мірі впливає на хід різних суспільних процесів [1]. Особливо актуально це для реформи державного управління та модернізації державної служби в Україні.

Відповідно, створення нової соціально орієнтованої, сервісної моделі державної служби в Україні перш за все, має базуватися на основі використання новітніх підходів до організації взаємодії публічної адміністрації з громадянами через надання можливостей реального впливу суспільства на формування сутнісно-змістовних характеристик розбудови інституту державної служби за принципами соціальної орієнтованості та людиноцентризму в інтересах всіх членів соціальної спільноти. У цьому сенсі доцільність переформатування моделі державної служби України повинна виходити з таких позицій: 1) розроблення ефективної державної політики, спрямованої на забезпечення реалізації потенціальних можливостей усіх членів соціальної спільноти, яка контролюється інститутами громадянського суспільства; 2) підвищення рівня конкурентоздатності та авторитету державно-владних структур на тлі динамічних видозмін та трансформації суспільних відносин; 3) стимулювання розвитку особистісних якостей державних службовців, зокрема: інноваційного стилю мислення, професіоналізму, абстрактної неупередженості у прийнятті рішень, патріотизму та служіння національним інтересам; 4) підвищення якості надання соціальних та адміністративних послуг через удосконалення системи мотивації та розроблення чітких критеріїв та показників ефективності професійної діяльності державних службовців тощо [11].

Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції [12].

Аналіз стратегічних документів довів, що зобов'язання щодо проведення реформи державного управління та державної служби були закріплені в Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”. У 2016 році Уряд розробив і затвердив Стратегію реформування державного управління до 2020 року. Через два роки була проведена комплексна оцінка стану реформування державного управління у співпраці з органами державної влади та за участю Представництва ЄС в Україні, міжнародних експертів та представників громадськості. Зміст Стратегії було відкориговано і затверджено її нову редакцію під назвою “Стратегія реформування державного

управління України на період до 2021 року”.

Постає необхідність в аналізуванні змісту звітів про виконання Стратегії реформування державного управління України до 2021 року (Стратегії) за останні роки. Зазначимо що у Звіті про виконання Стратегії у 2018 р. визначені ключові досягнення реформи, зокрема мова йде про: 1) завершення реорганізації пілотних міністерств. Так, у десяти пілотних міністерствах, двох агентствах та Секретаріаті Кабінету Міністрів України (КМУ) сформовано 58 директоратів з чисельністю більш ніж 500 фахівців з питань реформ; 2) проведення оцінювання результатів діяльності державних службовців; 3) продовження розбудова мережі Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП); 4) збільшення кількості електронних послуг, (з яких, доступними стала 121 послуга для громадян та бізнесу); 5) започаткування впровадження системи електронної взаємодії державних органів “Трембіта”; 6) внесення до Верховної Ради України (ВРУ) проекту Закону України “Про адміністративну процедуру”.

Також, у тексті цитованого документу зазначається, що станом на кінець 2018 р. Україна посіла друге місце серед країн, які досягли найбільшого прогресу у відкритті даних за останні чотири роки (рейтинг *Open Data Barometer*). Вказано, що уперше проведено комплексну оцінку стану справ в системі державного управління (СДУ) у відповідності до програми SIGMA за методологією, що застосовується до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу (ЄС). На основі оцінки SIGMA оновлено Стратегію та строк її реалізації до 2021 р [4].

Доцільним, на нашу думку, є аналіз тексту Звіту про виконання Стратегії за 2019 р.

Незважаючи на політичні зміни, реалізація реформи державного управління залишилася у фокусі Уряду України, а у 2019 р. зокрема, реалізовано такі ініціативи: 1) посилено роль “центру Уряду” та Національної агенції державної служби (НАДС) у формуванні політики у сфері державного управління; 2) консолідовано повноваження у сфері надання адміністративних послуг; 3) схвалено єдину цільову модель міністерства на основі пілотного проекту щодо реорганізації міністерств у 2017-2019 рр.; 4) концепцію фахівців з питань реформ поширено на всі міністерства; 5) схвалено зміни до Регламенту КМУ; 6) розширено використання веб порталу вакансій *career.gov.ua* на всі категорії посад державної служби в міністерствах; 7) здійснено запуск мобільного додатку “ДіЯ” з можливістю використання електронного посвідчення водія та свідцтва про реєстрацію транспортного засобу.

На засадах аналізу змісту вказаного документу, на відміну від попередньо цитованого, переважно акцентовано увагу на інформуванні про хід реалізації Стратегії та на суттєвих викликах тогочасного сьогодення, серед яких: зниження стабільності державної служби через спрощення процедури звільнення державних службовців; звільнення ряду державних секретарів міністерств та інших державних службовців; реорганізація органів влади; зміни у порядку проведення конкурсу на посади державної служби; чутливість до питань щодо оплати праці політиків та державних службовців та зниження привабливості державної служби; швидкі зміни до законодавства, які підвищують ризик помилок. Пріоритетними завданнями КМУ визначено цифровізацію адміністративних послуг, оптимізацію внутрішніх управлінських процесів, оновлення процесів формування політики, підвищення якості урядових рішень [5].

Вказано, що з початку реалізації реформи державного управління Урядові України вдалось досягти значного прогресу у впровадженні нових підходів до роботи, зокрема в частині забезпечення нової якості відбору фахівців до міністерств, підвищення окладів державних службовців, а також щодо кадрового забезпечення міністерств. Водночас, за результатами проведеного аналізу, авторами вказаного документу зауважено, що ефективне реформування державної служби ускладнюється наступними системними проблемами, вирішення яких є нагальним для подальшого успішного впровадження реформи державного управління, а саме про низьку якість планування: а) відсутність релевантності заходів, запропонованих у Стратегії, досягненню поставлених цілей; б) відсутність уваги до найбільш нагальних проблем, які послаблюють спроможність державних службовців до підвищення ефективності та якості роботи. Негативним явищем у даному контексті є забюрократизованість внутрішніх процедур погодження та прийняття будь-якого рішення, переважання державних службовців системою доручень та публічними запитами. Вказане створює ситуацію, коли у державних службовців більше ні на що не залишається часу та мотивації, окрім як реагувати на внутрішню бюрократію. Наступною проблемою було визначено відсутність реформування на належному рівні системи управління персоналом та, як наслідок, масове непорозуміння співробітниками кадрових служб (служб управління персоналом) змістовної сутності процесу відбору та розвитку персоналу. Це призводить до значних викривлень в імплементації реформи та частковому вихолощенню важливих ініціатив, зокрема до а) значного погіршення якості процедур конкурсного відбору; б) формального встановлення ключових показників ефективності; в) неякісного оцінювання рівня досягнення державними службовцями ключових показників ефективності. Вагомим недоліком є законодавчі обмеження, без зміни яких у КМУ не вистачає повноважень для реалізації низки ключових завдань в рамках реформи. Низька якість операційного менеджменту реформи спонукає до негативних наслідків, а саме до постійного відтермінування прийняття рішень щодо дизайну окремих елементів реформи, недостатньої координації реформи, неналежної персональної відповідальності за невиконання окремих заходів реформи. Наступною проблемою реформування є відсутність достатньої внутрішньої комунікації із тими, хто має безпосередньо впроваджувати реформу, як на рівні політичного керівництва, що призводить до нерозуміння суті реформи з боку міністрів та їх заступників, так і з боку державних службовців на всіх рівнях держави. Непрозорість низки ключових процедур, які впроваджуються у межах реформи, створює можливість для непотизму, кронізму та, як наслідок, знижує

можливий позитивний ефект від інновацій на посилення спроможності державної служби, зокрема, в частинах: а) призначення/звільнення державних службовців; б) визначення цільових показників ефективності для державних службовців та їх щорічне оцінювання та ін [6].

Зауважимо, що основними проблемами процесу реформування є несвоєчасне виконання заходів реформи у зв'язку з нереалістичністю термінів та недоведенням до кінця реформи пілотних міністерств.

Реформа ризикує загальмувати, оскільки досі не прийнято значну частину необхідної нормативної бази (наприклад, щодо цільової структури міністерства, розподілу сфер політики тощо). Особливо важливо удосконалити нормативну базу щодо фінансування вказаних держслужбовців без збільшення загальних витрат державного бюджету. Окрім нормативних актів КМУ, настав час для глибинних зрушень: прийняття нової редакції Закону України “Про Кабінет Міністрів України” та Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, а також внесення необхідних змін до Закону України “Про державну службу” після кількох років його “тестової експлуатації” [10].

Частка перешкод у просуванні реформи державного управління пов'язана з недоліками самої Стратегії, у якій недостатньо чітко визначено проблематику її упровадження, не проаналізовані альтернативні варіанти її реалізації, не досліджено можливі ризики; відсутня оцінка впливу на суспільство результатів реформування, які заплановано досягти.

Через недостатнє використання аналітичних інструментів при плануванні Стратегії так і не визначено комплекс реальних проблем у державному управлінні та відповідні інструменти їх вирішення. Цілі, сформовані у Стратегії, мають загальний характер та не дають чіткого уявлення щодо моделі реформування на яку вона спрямована. Через вказане, на етапі підведення проміжних підсумків реформування виникає закономірна проблема: звіти Уряду України не розкривають стан досягнення цілей, виконання показників результативності (*outcomes*) та, особливо, ефективності щодо вирішення проблем.

Вітчизняні дослідники зазначають, що існує спротив з боку міністрів, які побоюються втратити провідних співробітників та керованість над щоденними процесами. З іншого боку, реформа відбувається, саме в інтересах міністрів, хоча вони самі цього часто не усвідомлюють: замість виконання щоденних доручень у міністерствах встановлюється чітка відповідальність за вплив на відповідні сфери політики. У цілому, міністерство концентрується на аналізі та розробці заходів відповідно до напрямку, а решта процесів йде “у фоновому режимі” [10].

Вагомим недоліком у процесі реформування є певний конфлікт між так званою “новою” і “старою” державною службою. Представники нереформованих структурних підрозділів не зрозуміли, чому у “нових” фахівців з реформ така висока заробітна платня. Сформувався усвідомлення, що після запровадження реформи значну кількість працюючих державних службовців буде звільнено. Це призвело до зволікання у вирішенні важливих питань, сформувало напружені стосунки між працівниками, посилило таке негативне явище, як небажання ділитися інформацією.

Директорати спромоглися частково покращити ситуацію, підвищивши у пілотних міністерствах заробітну плату керівників нереформованих департаментів, формуючи експертні групи з представників “нових” і “старих” державних службовців, організовуючи спільні тренінги.

Але все ж таки, на нашу думку, великий розрив в оплаті праці “старих” і “нових” службовців є суттєвою проблемою. В Україні, за оцінками ООН малозабезпечене населення становить більш ніж 60% [9]. Ситуація значно погіршилася у наслідок боротьби з коронавірусом. За таких умов, не лише державним службовцям, а й усім українським громадянам не зрозуміла наявність значних фінансових статків у державних посадовців, які не спроможні забезпечити стабільність у державі. Особливо цинічними є такі заяви, як наприклад, колишнього генерального директора Директорату стратегічного планування і європейської інтеграції Міністерства освіти і науки України (тобто представника “нової” державної служби найвищого рангу, фахівця з питань реформ), а тепер вже і колишнього Міністра освіти і науки України, що на міністерську зарплатню (36 тис. грн, що значно менше, ніж зарплата гендиректора директорату) не можливо утримувати власну дитину [8]. Питання щодо прозорості конкурсів на посади “нової” державної служби набуває політичного окрасу. Постає цілком закономірне питання – “Яким чином реформатори з таким ставленням до суспільної дійсності можуть впроваджувати реформи”. Така ситуація лише нівелює досягнення справжніх професіоналів.

Суттєвим викликом реформи державного управління є слабкий кадровий потенціал директоратів, окремі з яких так і не були сформовані, а деякі – сформовані частково. Іноді за результатами конкурсних відборів в експертну групу з кількох кандидатів обиралося чотири особи. Проходження конкурсу претендентами на посаду, які не мали попереднього досвіду роботи у цій сфері, свідчить, на нашу думку, не про недосконалість конкурсної процедури, а про їх високу мотивацію. Така ситуація демонструє наявність вагомих проблеми щодо підготовки майбутніх державних службовців. Зазначимо, що організувати прозорий конкурс, відібрати комісію з усіх стейкхолдерів не є складним завданням, але за відсутності фахівців нової генерації (досвічених, відповідальних, політично не заангажованих), які претендують на ці посади, система державного управління не буде змінюватися ще тривалий час.

В умовах сьогодення “нові” державні службовці лише навчаються формувати виважену державну політику, аналізувати впливи нормативних актів. Конкурсна процедура постійно удосконалюється за принципом – “робота над помилками” набагато важливіша, ніж вміння не робити помилок”. Висока конкуренція у поєднанні з гідною зарплатнею та пропозицією щодо отримання цікавої роботи має

приваблювати професіоналів, які фактично є “агентами змін” у державі [10]. Прикметним є те, що фахівці, призначені на посаду, скаржилися на недостатню змістовність і якість тренінгів, які для них проводилися. Їх спільне переконання полягає у тому, що існує нагальна потреба в організації навчальних тренінгів з англійської мови, вивчення законодавства ЄС у сферах, які охоплює Угода про асоціацію, розгляд процедурних нюансів. Крім того, деякі тренінги проводилися лише упродовж трьох-шести місяців після того, як фахівці фактично почали працювати. Підвищення кваліфікації нових фахівців Директорати вирішували за допомогою використання доступних освітніх програм і онлайн-курсів.

Глибинною є і інша проблема, яка пов’язана з надмірним перевантаженням Директоратів невластивими їм повноваженнями, враховуючи їх реальне функціонування. Некомпетентні завдання складають 30-80% обсягу роботи (відповіді на звернення громадян та на запити народних депутатів, підготовка презентацій для міністрів тощо). При цьому, вказана поточна робота не відображається у показниках ефективності і є безоплатною. Цілком ймовірно може виникнути така ситуація, що до моменту, завершення формування директоратів у пілотних міністерствах, налагодженість комунікація та роботи персоналу, який набрали до цього, або буде втрачено (співробітники будуть звільнені), або їх професійну мотивацію буде знищено. Така ситуація потребує обов’язкового врахування у процесі модернізації державної служби.

Досить актуальним, з огляду на масштабність реформ є наявність відповідно злагодженого зворотнього зв’язку державних службовців, як основних елементів системи державної служби. Його досконала організація дозволила б виявляти недоліки й перешкоди у реформуванні державного управління і державної служби в Україні зокрема, вчасно здійснювати його корегування. Варто згадати про проект “Дослідження організаційної культури державної служби в Україні” в межах якого зворотній зв’язок досліджувався через моніторинг реформи державної служби України за допомогою розгорнутого онлайн-опитування фахівців з питань реформ. Цей проект впроваджується з квітня 2018 р. за сприянням асоціації “Професійний уряд”, Центру з питань демократії, розвитку та верховенства права Стенфордського університету, Київської школи економіки та Секретаріату КМУ [7, с.49]. Метою проекту є проведення щорічних досліджень щодо модернізації державної служби та надання рекомендацій Уряду України щодо постійного вдосконалення реформи. Водночас, впровадження такого масштабного і комплексного дослідження не зменшує значущості інших ініціатив. Навпаки, подібні дослідження можуть виступати “каталізатором”, що може або підтвердити загальні щорічні висновки проекту, або поставити під сумнів коректність збору даних, виявити проблеми, які не були виокремлені раніше, чи змістити акценти на вже обговорюваних питаннях.

Зазначимо, що управління починається з виявлення проблеми або комплексу проблем, що вимагають свого вирішення. Аналіз проблемної ситуації у тій соціальній системі взаємодії, у якій відбувається реформування, пов’язане з отриманням інформації, перш за все за допомогою соціологічних досліджень та використання різних їх методів проведення.

У даному контексті варто презентувати результати проведеного нами у влітку 2020 р. опитування щодо оцінювання процесу модернізації державної служби респондентами якого, були незаангажовані практики-професіонали “старої” когорти державних службовців різних управлінських рівнів (центрального, регіонального, місцевого) з різним досвідом державної служби. Наукова цінність вказаного опитування, на нашу думку, полягає у комплексному сприйнятті респондентами процесу реформування, у визначенні власного бачення та аналізу модернізації державної служби, адже від них залежить успішність оновлення й удосконалення державної служби. Метод опитування, який використовувався – анонімне анкетування. Основні етапи дослідження включали розробку анкети та супровідного інструментарію, розробку вибірки, проведення опитування, контроль якості виконаної роботи, введення та перевірку даних на логічні помилки, підготовку остаточного масиву даних та їх аналітичне узагальнення.

Особливість представленого опитування полягала у використанні системного підходу у соціальних системах, до яких відноситься і державне управління. Успішність процесу реформування системи державної служби оцінювалась безпосередньо ключовими суб’єктами цієї системи – державними службовцями, як респондентами опитування. Оцінювання процесу реформування державної служби відбувалося за принципом дуальності – з одного боку державні службовці виступали, як рушії реформ (агенти змін), а з іншого – як цільова аудиторія даної реформи.

Метою даного дослідження стало отримання емпіричних даних щодо оцінки державними службовцями процесу модернізації державної служби. Дослідження було спрямоване на висвітлення наступних аспектів.

1. *Сприйняття модернізації державної служби* на загальнодержавному рівні з урахуванням таких ключових позицій, як: 1) нормативно-правове забезпечення; 2) рішення ЦОВВ; 3) функціонування “Нової державної служби”, професійна діяльність фахівців з питань реформ; 4) використання сучасних методів професійного навчання і підвищення кваліфікації; 5) дотримання принципу – деполітизації державної служби.

Так, більшість респондентів вважають, що нормативно-правове забезпечення реформування державної служби сформоване на достатньому рівні (50% з них надали оцінку – задовільно, 33% – добре), Задоволені задоволені рішеннями ЦОВВ (54% – задовільно, 17% – добре). Зокрема, на думку учасників опитування основні проблеми виникають у зв’язку з реалізацією відповідних нормативно-правових, нормативних документів та імплементації управлінських рішень через відсутність механізмів їх розробки та прийняття. Неоднозначно оцінюють діяльність фахівців з питань реформ представники “старої” державної служби. Близько 42% з них вважають, що вони виконують покладені на них завдання – погано або дуже погано, 46% – задовільно, і лише 8% – добре. Більшість респондентів не брала участь у конкурсах на посади фахівців з



питань реформ, у зв'язку з тим, що у їх структурі таких вакансій не було, а сферу професійної діяльності вони змінювати не планували, тим паче, що деякі з респондентів займаються дипломатичною діяльністю. Респонденти-працівники регіональних і місцевих органів державної влади вважають, що конкурс на посаду було організовано без урахування часу на транспортування з віддалених регіонів. Конкурси проводились у кілька етапів протягом тривалого часу, що значно зменшило шанси кандидатів з віддалених регіонів. Відповідно, ті респонденти, які приймали участь у конкурсних відборах на посаду (як правило, робили це кілька разів і проходили різні конкурсні етапи), вважають конкурсну процедуру недостатньо прозорою. Нехтування прозорістю спостерігалось починаючи з комп'ютерних тестувань і закінчуючи співбесідами. Доречним акцентувати увагу на такому факті, що конкурсний відбір був складним, а кандидати – умотивованими (у т.ч. значна частина кандидатів була знайома один з одним), відповідно, вони мали змогу обмінюватися враженнями між собою і зробити власні висновки щодо прозорості конкурсних відборів. Загалом, 29 % респондентів задоволені рівнем використання сучасних методів професійного навчання і підвищення кваліфікації, більше половини – поставили оцінку “добре” (54 %) і лише 17 % вважають його недостатнім. За вказаною позицією отримані результати варто вважати найкращими.

Найгірші результати опитування респондентів стосувалися показника "деполітизація державної служби". Цікавість викликає така точка зору респондентів, що майже переважна більшість респондентів (62,5 %) вважає державну службу України заполітизованою, інші – частково заполітизованою

2. *Модернізаційні зміни державної служби в інституції, де працює державний службовець.* Більшість респондентів (75 %) усвідомлюють, що існуючі нормативно-правові акти, спрямовані на модернізацію конкретної державної інституції у якій вони працюють. Як правило, відповідні накази, розпорядження, програми дій, плани заходів слугують джерелом для такого усвідомлення державних службовців. Але водночас зміст зазначених документів є суперечливим, або не достатньо зрозумілим. Як приклад, мова йде про: відсутність чіткого розмежування відповідальності окремих підрозділів установи чи у межах конкретного підрозділу та відповідної посади; наявність слабкої (або повністю відсутньої) комунікації між працівниками структурних підрозділів; використання застарілих підходів до виконання службових обов'язків, у тому числі і до ведення документообігу; недосконалість механізмів реалізації законодавства та організації певної процедури. Серед державних службовців відсутнє прагнення до реалізації змін, використання прогресивних методів у професійній діяльності, неготовність до прийняття важливих управлінських рішень, відсутність готовності брати відповідальність за наслідки вже прийнятих рішень, неготовність до співпраці. У зв'язку з зазначеним у 58 % респондентів виникають проблеми в інституції (установі), пов'язані з модернізацією державної служби, суперечки з іншими відомствами – у 75 %, у частини з них – з керівництвом і колегами.

Науковий інтерес становило для нас питання: “Чи відчувають державні службовці результати реформування на місцях” (рис. 1). 38 % респондентів засвідчують, що не помітили суттєвих змін щодо зменшення кількості керівних документів, близько 33 % з них оцінюють ступінь змін – як задовільний, 25% опитаних – як поганий або дуже поганий, і лише 4 % – як достатній.

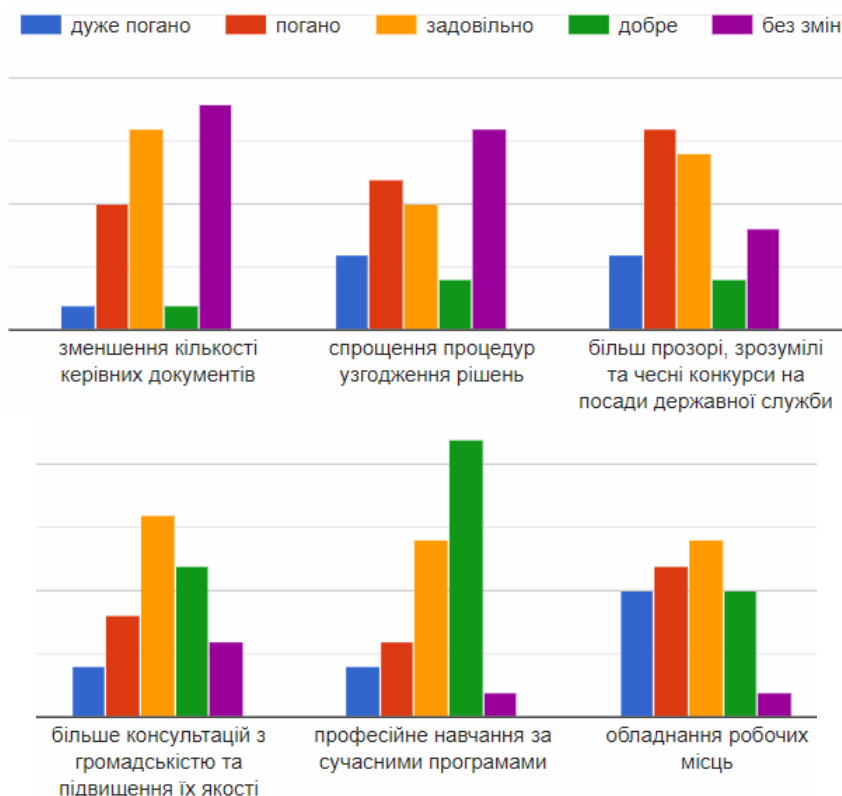


Рис. 1. Реалізація реформування у державних установах

Значно кращими показниками є ті, які стосуються професійного навчання державних службовців за сучасними програмами (46 % респондентів оцінюють цей показник, як добре, 29 % – задовільно), а також, збільшення кількості консультацій з громадськістю та підвищення їх якості (25 % – добре, 33 % – задовільно). Показник щодо облаштування робочих місць, здебільшого, залежить від рівня інституції (установи): у ЦОВВ матеріальне забезпечення на значно вищому рівні, ніж у місцевих органах публічної влади.

### *3. Інтереси державних службовців і врахування їх професійних потреб.*

У контексті реалізації професійних інтересів, більшість респондентів вважають, що мають рівні можливості для кар'єрного зростання (41 %) і професійного розвитку (50 %), отримують адекватну (справедливу) оцінку їх діяльності (50 %), а також, високо оцінюють стан задоволення щодо їх навчальних потреб (54% відповіли – добре).

Визначення професійних інтересів державних службовців в їх організаціях відбувається, на думку респондентів, через щорічні оцінювання і опитування, співбесіди з керівником та з кадровою службою, атестації, службові звернення.

### *4. Ефективність мотивації державних службовців.*

Переважає більшість респондентів (близько 83%) не вважають ефективними діючі механізми мотивації ( посадовий оклад, премії, нематеріальні заохочення).

### *5. Власне сприйняття державним службовцем себе в контексті модернізації державної служби.*

На жаль, лише 21 % респондентів відчувають себе соціально захищеним на власному робочому місці. Значна частина з них акцентувала увагу на наявності низькі посадові оклади, відсутності можливостей забезпечити власну родину. Зазначають про втому від постійних реструктуризацій, після яких професійний статус державних службовців зазвичай погіршується.

Таким чином, значна кількість респондентів не відчувають соціально захищеними, перш за все, через постійні зміни законодавства, довільне трактування законів, невизначеність, відсутність упевненості у неупередженості тих, від кого залежить соціальне благополуччя. Один з респондентів зауважив, “що не зрозуміло, що буде сьогодні до вечора”. Звісно, важко займатися стратегічним плануванням у такому стані.

### *6. Очікування державних службовців від наслідків модернізації державної служби.*

Питання про очікування від модернізації системи державної служби на рівні інституції було відкритим, але відповіді є цілком корелюються з основними завданнями Стратегії. Державні службовці, як і раніше очікують: підвищення якості управлінських рішень; зменшення часу на прийняття рішень щодо питань, які потребують оперативного реагування; спрощення управлінських процедур; удосконалення нормативно-правової бази; дебюрократизацію; упровадження електронного документообігу; більш широке використання технологій і баз даних; налагодження ефективної горизонтальної і вертикальної комунікації на державній службі; чітко визначені посадові обов'язки і повноваження відомств і структурних підрозділів; наявність чітких цілей та відповідне фінансування на їх реалізацію; дотримання та виконання законодавства про працю або адекватна оплата понаднормового робочого часу за принципом – оплата не за робочі години, а за отримані результатами; на гідну оплату праці, особливо на місцевому рівні; мотивацію до розвитку ініціативності та до командної роботи; прозору і справедливу процедуру конкурсних відборів.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** У цілому варто зауважити, що модернізація державної служби України передбачає приведення її основних принципів відповідно до сучасних світових стандартів. Виходячи з функцій, що реалізує державна служба, можна зробити висновок, що на сучасному етапі розвитку суспільства вона постає, як складний інституціональний комплекс у процесі модернізації якого, варто активно використовувати мережеві організаційні структури, співпрацювати з громадянським суспільством через його інституції, всебічно підтримувати діалог органів державної влади з населенням та залучати його до прийняття управлінських рішень, використовуючи багаторівневе узгодження проблемних питань з громадськими організаціями, політичними партіями, інтелектуальними елітами тощо.

Щодо аналізу результатів представленого дослідження, зазначимо, що головними складнощами модернізації державної служби є: її заполітизованість; недостатня комунікація і взаємодія між органами державної влади; відсутність чіткого розподілу повноважень між відомствами та в їх структурі, між директоратами та іншими структурами міністерств; відсутність прозорості конкурсних процедур; не ефективна діяльність когорти “нових” державних службовців; відсутність ефективних механізмів мотивації; наявність відчуття у державних службовців соціальної незахищеності на своєму робочому місці. Позитивним результатом модернізації державної служби України є використання сучасних методів професійного навчання і підвищення кваліфікації державних службовців у розрізі користування сучасними програмами підготовки.

Перспективні питання подальших досліджень даної наукової тематики мають бути присвячені формуванню потужного державно-управлінського потенціалу, що в першу чергу, обумовлене нагальною необхідністю у кадровому забезпеченні важливих реформ в Україні.

### **Список використаних джерел.**

1. Бакрадзе, Л. М. (2017) “Суспільні реформи як вид політичного управління” *Гілея: науковий вісник*. vol. 119 (4). с.432 – 445.
2. Берк, Е. (1998) *Збереження та зміни. Консерватизм: антол./упоряд. О. Проценко, В. Лісовий.* – Київ: Вид-во: Смолоскип, – с.478 – 479.



3. Войтович, Р.В. (2013), “Модернізація державного управління як умова побудови сильної держави”, Модернізація державного управління та європейська інтеграція України [Modernization of Public Administration and European Integration of Ukraine], Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю [All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation], Київ, Україна, НАДУ, 25 квітня 2013 р, с.303–305.

4. Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління за 2018 р., available at: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03\\_zvit\\_ukr\\_web.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf) Як бачимо акцентується увага на

5. Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління за 2019 р., available at: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/par-report-ukr-web.pdf>

6. Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки, available at: [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Zvit\\_final.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Zvit_final.pdf)

7. Москалу, В., Тишук, Т., Круглашов, А., Хуткий Д., Ромащенко, І., Совсун, І., Яровий, Д., Шапов, А., Бабич, В., Дідур, І., Рибачок, Х., Власова, О. Дослідження організаційної культури державної служби в Україні: звіт за результатами глибинних інтерв'ю та розгорнутого онлайн-опитування фахівців з питань реформ. – Київ, 2019. – с. 49.

8. Новосад: За чотири місяця ми виконали 70% из того, что пообещали. *Интерфакс-Украина*, available at: <https://interfax.com.ua/news/interview/636505.html>

9. ООН: Близько 60% українців живуть за межею бідності. *Українська правда*, available at: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/03/30/7139761/>.

10. Пекар, В. Реформа державного управління: критична фаза. *Українська правда. Блоги* – 23.07.2018, available at: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/pekar/5b55897f44c2a>.

11. Сидоренко, В.В., Новак, Я.В. Сучасні особливості модернізації державної служби в Україні, available at: [http://www.nvpp-p.in.ua/vip/2019/1/tom\\_2/18.pdf](http://www.nvpp-p.in.ua/vip/2019/1/tom_2/18.pdf)

12. Стратегія реформування державного управління на період до 2021 року. – available at: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01\\_strategy\\_ukr.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf).

#### References.

1. Bacradze, L.M. (2017), “Social reforms as a type of political administration”, *Hileia: naukovyj visnyk*, vol. 119 (4), pp.432 – 445.

2. Berk, E. (1998), *Zberezhennia ta zminy. Konservatyzm* [Save and change. Conservatism], Smoloskyp, Kyiv, Ukraine, pp.478-479.

3. Viotovych, R.V. (2013), “Modernization of Public Administration and European Integration of Ukraine”, *Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia ta ievropejs'ka intehtatsiia Ukrainy. Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu* [Modernization of public administration as a condition for building a strong state. All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation], NADU, Kyiv, Ukraine, 25 april, pp. 303-305.

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), “Report on the implementation of the Public Administration Reform Strategy for 2018”, available at: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03\\_zvit\\_ukr\\_web.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf) (Accessed 12 March 2021).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), “Report on the implementation of the Public Administration Reform Strategy for 2019”, available at: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/par-report-ukr-web.pdf> (Accessed 15 March 2021).

6. Reanimation Package of Reforms (2020), “Report on the implementation of the Public Administration Reform Strategy for 2016-2020”, available at: [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Zvit\\_final.pdf/](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Zvit_final.pdf/) (Accessed 15 March 2021).

7. Moskalu, V. Tishchuk, T. Kruglashov, A. Khutky, D. Romashchenko, I. Sovsun, I., Yaroviy, D. Shaipov, A. Babych, V. Didur, I. Rybachok, H. and Vlasova, O. (2019), *Doslidzhennia orhanizatsijnoi kul'tury derzhavnoi sluzhby v Ukraini: zvit za rezul'tatamy hlybnynykh interv'iu ta rozghornutoho onlajn-opytuvannia fakhivtsiv z pytan' reform* [Research of the organizational culture of the civil service in Ukraine: a report on the results of in-depth interviews and an extensive online survey of reform specialists], Kyiv, Ukraine.

8. Interfax (2020), “Novosad: In four months we have carried out 70% of what we promised”, available at: <https://interfax.com.ua/news/interview/636505.html>, (Accessed 10 March 2020).

9. *Ukrains'ka pravda* (2017), “UN: About 60% of Ukrainians live below the poverty line”, available at: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/03/30/7139761/>, (Accessed 30 March 2019).

10. Peкар, V. (2018), “Public administration reform: critical phase”, *Ukrainska pravda*, available at: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/pekar/5b55897f44c2a>, (Accessed 23 Jul 2019).

11. Sidorenko, V. V. and Novak, Y.V. (2019), “Modern features of public administration modernization in Ukraine”, available at: [http://www.nv-ppp.in.ua/vip/2019/1/tom\\_2/18.pdf](http://www.nv-ppp.in.ua/vip/2019/1/tom_2/18.pdf) (Accessed 13 April 2021).

12. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), “Public administration reform strategy until 2021”, available at: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01\\_strategy\\_ukr.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf) (Accessed 13 April 2021).

*Стаття надійшла до редакції 15.04.2021 р.*