

УДК 35.351/354

**Карпунець Анастасія Станіславівна**  
аспірант кафедри теорії та практики управління  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут ім. І. Сікорського»

## **ОЦІНКА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

*Анотація.* У статті аналізується соціологічна інформація та результати соціологічного дослідження, проведеного автором серед державних службовців з метою з'ясування проблем і перспективних напрямків реформування державної служби України. Виявлено оцінювання державних службовців щодо низки ключових проблем, зокрема інформаційної відкритості, професійної компетентності, корупції та перспектив реформування державної служби України.

*Ключові слова:* інститут державної служби, результати соціологічного дослідження, соціологічна інформація, опитування, реформування системи державної служби

## **Карпунец А.С. Оценка развития института государственной службы в Украине: результаты социологического исследования**

*Аннотация.* В статье анализируется социологическая информация и результаты социологического исследования, проведенного автором среди государственных служащих с целью выяснения проблем и перспективных направлений реформирования государственной службы Украины. Выявлено оценки государственных служащих по ряду ключевых проблем, в частности информационной открытости, профессиональной компетентности, коррупции и перспектив реформирования государственной службы Украины.

*Ключевые слова:* институт государственной службы, результаты социологического исследования, социологическая информация, опрос, реформирования системы государственной службы

## **Karpunets A.S. Assessment of public service institute development: results of sociological research**

*Annotation.* The article analyzes sociological information and the results of a sociological study carried out by the author among civil servants in order to clarify the problems and prospective directions of reforming the state service of Ukraine. The assessments of civil servants on a number of key problems, in particular, information openness, professional competence, corruption and prospects for reforming the public service of Ukraine, have been revealed.

*Key words:* civil service institution, results of sociological research, sociological information, survey, civil service reform

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** У ході стрімкого розвитку та функціонування системи державного управління загалом і державної служби зокрема важливе значення має отримання, оброблення та передання актуальної, достовірної, цінної та своєчасної соціальної інформації. Процес реформування інституту державної служби та долаття перешкод, що стоять на заваді його ефективного функціонування, потребує залучення, зокрема, й соціологічної інформації як різновиду соціальної інформації. Соціологічний інструментарій дає широкі можливості для отримання якісного та достовірного знання про стан об'єкта управління, тенденції його розвитку та розвитку соціального середовища, що в подальшому сприятиме розвитку комунікаційного механізму в системі організації державної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості проведення та інструментарій соціологічних досліджень розкрито в працях В. Ядова, І. Дев'ятко, Г. Батигіна, Ю. Гурова, Н. Паніної та ін. Роль соціологічної інформації в системі державного управління та бюрократичних структурах висвітлено в дослідження О. Царіценцевої, В. Каткова М. Лукашевича, М. Туленко та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Поза увагою зазначених та інших науковців залишається визначення ролі соціологічних досліджень і соціологічної інформації в контексті реформування інституту державної служби.

**Формулювання цілей статті.** Метою дослідження визначаємо виявлення проблемних аспектів функціонування інституту державної служби шляхом проведення соціологічних досліджень і напрямків забезпечення ефективного функціонування інституту державної служби в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування державної служби передбачає формування комунікативної відкритості, урахування інтересів і потреб усіх сторін владних відносин (держава – державна служба –

громадськість). У такому контексті важливого значення набуває залучення державних службовців і громадськості до процесу ухвалення рішень, виявлення проблем функціонування державного апарату, шляхів їх вирішення, вироблення стратегії та окреслення перспектив розвитку державної служби. Отримання зворотного зв'язку в ході реалізації реформ є важливим аспектом контролю ефективності їх реалізації. В. Катков зазначає, що соціологічні дослідження є «одним з універсальних джерел інформації для керівників і служби управління персоналом, вони не лише виявляють різного роду проблеми, висвітлюючи їх, так би мовити, зсередини, але й показують дієві засоби для їх вирішення» [1]. Крім того, проведення соціологічних досліджень допомагає виявити патології в системі державного управління. Як відзначають О. Іваницька та О. Іваницький, державна влада породжує «соціальні та власне патології державного управління, що підточують суспільство, спрямовуючи його на хибні траєкторії руху» [2, с. 38].

Об'єктом проведеного нами соціологічного дослідження стали державні службовці місцевих і центральних органів державної влади. Дослідження спрямовано на з'ясування оцінювання державними службовцями результатів реформування державної служби України.

Для отримання емпіричних даних, які покладено в основу цього соціологічного дослідження, було використано метод опитування. Перевагами опитування як методу соціологічного дослідження є можливість охоплення думок та оцінок широких верств суспільства і відстеження динаміки змін у різноманітних сферах життєдіяльності суспільства [3]. Інструментарієм проведення дослідження стала анкета. Це соціологічне дослідження проводилось із листопада 2016 до січня 2017 року. За означений період було опитано 500 державних службовців, із них 201 (43%) працює в апаратах центральних органів влади, 262 (57%) – у місцевих органах влади. Було опитано 307 (64%) респондентів із Північної України, 60 (13%) –

із Західної, 81 (17%) – із Східної та 29 (6%) – із Південної. З-поміж респондентів 6 (2%) – респонденти категорії А, 194 (53%) – категорії Б, 163 (45%) – категорії В. Середній стаж роботи респондентів становить 13 років.

Запитання анкети умовно розподілено на такі категорії:

- загальні запитання (спрямовані на з'ясування оцінок державних службовців щодо рівня престижу державної служби України, довіри громадян до державних службовців, місії та ролі державних службовців у житті держави й суспільства);
- запитання щодо інформаційної відкритості державної служби України;
- запитання щодо професійної компетентності державних службовців;
- запитання щодо поширення явища корупції та відношення до нього в системі державної служби;
- запитання, що спрямовані на з'ясування оцінки доцільності залучення іноземних фахівців на роботу до органів державного управління, обізнаності щодо зарубіжного досвіду функціонування державної служби;
- запитання щодо бачення перспективи реформування системи державної служби України;
- відомості про респондента.

У ході опитування було встановлено, що переважна більшість державних службовців (58%) повністю або швидше погоджуються з тим, що бути державним службовцем в Україні престижно. Відповідно, 32% респондентів швидше не погоджуються, що бути державним службовцем в Україні престижно, 10% взагалі не погоджуються з цим твердженням. Крім того, було встановлено, що чим вища категорія займаної посади державним службовцем, тим вищий показник оцінки рівня престижу бути державним службовцем в Україні.

Довіра є інтегральним критерієм ефективності діяльності державної бюрократії, що показує спроможність кадрового потенціалу державної влади виконувати консолідаційну роль між владою і населенням та надавати якісні публічні послуги. У ході дослідження було встановлено, що лише 1% опитуваних державних службовців вважає, що громадяни довіряють державним службовцям. Крім того, переважна більшість державних службовців (81%) вважають, що наразі ставлення громадян до державних службовців швидше негативне.

Одним із фундаментальних принципів реалізації державної служби є забезпечення її прозорості як необхідної умови трансформації соціальної ролі інституту державної служби і його становлення як сервісної структури. Аналіз результатів дослідження виявив негативні тенденції щодо рівня відкритості державної служби України для контролю з боку населення. Так, із твердженням, що державна служба України на сьогодні є достатньо відкритою для контролю з боку населення, повністю погоджуються лише 10% опитаних, 37% – швидше погоджується, 13% – не погоджуються та 40% опитуваних державних службовців швидше не погоджуються. Водночас переважна більшість державних службовців (87%) повністю погоджується та швидше погоджується із твердженням, що потрібно розширювати інформаційну відкритість державних органів влади.

Налагодження ефективної комунікативної взаємодії між державною службою та суспільством є іншим важливим вектором удосконалення функціонування системи державної служби та державного управління загалом. 25% опитаних державних службовців вважають, що подолання корупції є основою налагодження партнерських відносин між державою та суспільством, 19% дотримуються думки, що такими чинниками є забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади та підвищення заробітної плати державним службовцям до рівня заробітної плати в комерційній сфері, 14% – підвищення рівня кваліфікації державних

службовців, 13% – розширення можливостей громадської участі в процесі ухвалення рішень та управління державою, 5% – упровадження системи е-урядування та поліпшення механізмів громадського контролю.

Актуальним завданням державної кадрової політики є забезпечення державної служби висококваліфікованими кадрами та формування якісної системи підготовки, підвищення кваліфікації та атестації кадрового корпусу державної служби. Оцінки державних службовців щодо рівня професіоналізму кадрів державної служби розподілилися. Так, 43% респондентів оцінюють рівень професіоналізму державних службовців як швидше високий, 7% вважають його високим. Водночас 46% опитаних оцінюють рівень професіоналізму державних службовців як швидше низький, а 4% вважають його загалом низьким. Водночас 69% опитуваних зазначили, що заходи з підвищення кваліфікації державних службовців на сьогодні є потрібними для більшості державних службовців.

Основними причинами низького рівня професіоналізму окремих державних службовців 22% опитаних вважають недоліки в роботі з підбору кадрів на державну службу, 27% – працевлаштування на державну службу «по знайомству», 12% – низьку якість професійної підготовки та перепідготовки державних службовців у навчальних закладах, 35% – просування на керівні посади осіб не за професійними якостями, а за особистою відданістю. Також у ході дослідження було виявлено, що 36% опитуваних вважає, що знання, навички та вміння, отримані в навчальних закладах молодими спеціалістами, швидше не відповідають сучасним вимогам державної служби.

Згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» однією з реформ, що потребує першочергової реалізації, є антикорупційна [4]. Крім того, пріоритетними напрямками реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року визначається усунення корупційного механізму, забезпечення

прозорості, відкритості та підзвітності державних органів та органів місцевого самоврядування [5]. Найбільш поширеними причинами корупційних вчинків державні службовці називають бажання компенсувати низьку заробітну плату та створення грошового резерву (33%). Крім того, причинами корупції в системі державної служби також є відсутність побоювання щодо наслідків корупційних учинків (20%), толерантність населення щодо корупції (14%), відсутність волі вищого керівництва щодо боротьби з корупцією (13%), недосконалість нормативно-правової бази (12%) та правовий нігілізм населення (6%).

На думку респондентів, заробітна плата службовців категорії А має в середньому становити близько 28 тис. грн, категорії Б – 18 тис. грн., категорії В – 11 тис. грн. Водночас 82% державних службовців вважають, що в разі вчинення корупційних дій усі їхні учасники мають нести відповідальність однаковою мірою.

Основними заходами щодо подолання корупції, на думку державних службовців, є залучення до роботи людей з європейським мисленням і національною свідомістю; належне фінансове забезпечення державних службовців; суворе та безкомпромісне законодавство; невідворотність покарання за корупцію, починати потрібно з вищих ешелонів влади; е-декларування, прозорість доходів та видатків; добір кадрів не лише за професійними, але й за особистісними якостями, відмова від формування корпусу держслужбовців за партійними квотами; виховання в молодшого покоління негативного ставлення до хабарництва; залучення до роботи в органах виконавчої влади представників громадянського суспільства, створення дорадчих органів ЦОВВ, подання позитивної інформації у ЗМІ щодо роботи держслужбовців тощо.

Реформування системи державного управління та державної служби зокрема відбувається з урахуванням йкращого зарубіжного досвіду, активним залученням зарубіжних експертів і прийняттям на керівні

державні посади іноземних фахівців. Водночас у ході дослідження було встановлено, що лише 20% опитуваних державних службовців позитивно оцінюють досвід залучення іноземних фахівців на роботу в органи державного управління й лише 6% респондентів зазначили, що добре ознайомлені із зарубіжним досвідом функціонування системи державної служби.

У ході опитування було встановлено, що переважна більшість (77%) державних службовців позитивно та швидше позитивно оцінюють вплив реалізації нового Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року (далі – Закон) на дальший розвиток державної служби як сервісного інституту. Лише 3% налаштовано скептично та вважають, що реалізація Закону матиме негативні наслідки.

Основними причинами зневіри громадян в успіх реформ системи державного управління, на думку державних службовців, є невиконання обіцянок керівниками держави та депутатами, корупція (використання посад для особистого збагачення), критична різниця в доходах (зарплатах і пенсіях). Серед інших причин визначаються відсутність високої кваліфікації та креативного мислення в більшості державних службовців, відсутність чітко визначеної, зрозумілої та прийнятною для більшості громадян стратегії реформування у багатьох сферах, популізм, невміння або неспроможність утілити в життя найкращі ідеї, бюрократизм у вирішенні будь-яких справ.

**Висновки з даного дослідження.** Отже, застосування соціологічних досліджень у системі державної служби може дати глибше розуміння та інший погляд на той чи інший аспект її функціонування. Проведене нами дослідження дозволило зробити такі висновки:

- оцінка рівня престижу посади державного службовця корелює з категорією займаної ним посади;



- державні службовці оцінюють рівень довіри до них громадськості як критично низький;
- основою налагодження партнерських відносин між державою та суспільством є додання корупції, інформаційна відкритість державної служби та підвищення заробітної плати державним службовцям;
- більшість державних службовців відчувають потребу розширення кола заходів із підвищення їхньої кваліфікації;
- основною причиною корупції в системі державної служби, на думку респондентів, є бажання компенсувати низьку заробітну плату та відсутність страху щодо наслідків корупційних вчинків;
- загалом наявне негативне ставлення до залучення іноземних фахівців на роботу до органів державного управління;
- державні службовці позитивно оцінюють вплив нового Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року на дальший розвиток державної служби як сервісного інституту.

**Перспективи подальших розвідок.** Соціологічну інформацію, отриману в ході дослідження, може бути покладено в основу вироблення стратегічних і тактичних управлінських рішень щодо розвитку та функціонування державної служби.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Катков В. М. Социологические исследования – инструмент реструктуризации и управления на промышленном предприятии // Журнал депонированных рукописей. – №10 – октябрь. – Режим доступу: <http://socioplus.com.ua/socio-library/>
2. Іваницька О. М. Патологія державного управління як чинник посилення негативних наслідків соціальних девіацій /О.Іваницька, О.Іваницький // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. – №3-4. – С. 38-43.
3. Девятко И. Ф. Методы социологического исследования. – Екатеринбург: Изд-во Урал, ун-та, 1998. – 208 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://socioplus.com.ua/socio-library/>

4. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020"» від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/paran10#n10>
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 18 березня 2015 р. № 227-р 2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>

**Statement of the problem.** The procedures of obtaining, processing and transfer of relevant, actual, valuable and well-timed information are of utmost importance in the course of rapid development and functioning of public administration system in general and public service in particular.

**Urgency.** The process of public service reformation and overcoming of obstacles that hinder its effective functioning require the involvement of sociological information as the form of social information. Sociological methods provide a broad range of possibilities for qualitative and reliable knowledge about public service unit state and that will further influence the development of communication mechanism in the system of civil service organization.

**The purpose of the article** – to reveal problematic aspects of state power institution through carrying out sociological research and ensure effective ways of functioning of state power institution of Ukraine.

**Our task was to study** sociological information and the results of a sociological study carried out by the author among civil servants in order to clarify the problems and prospective directions of reforming the state service of Ukraine.

**Summary.** Civil service reformation implies the formation of communicative openness, taking into consideration interests and preferences of all parties involved in the relations of power. In that context civil officers involvement in decision making process as well as in the processes of problem determination, problem solution, elaborating strategies and pointing out the tendencies in civil service development are extremely important. One of the most significant aspects of control over the efficiency of reforms is feedback in course of their implementation.

The object of our sociological research is civil officers in central and local authorities. The research was conducted with the aim to identify the civil officers' evaluation of the civil service reformation results in Ukraine. Opinion poll method was used with the intention to obtain empirical results. This sociological research is based on this method. The research was conducted from November 2016 to January 2017. Within that period 500 civil servants have been questioned, among them are 201 (43%) working in central authority, 262 (57%) working in local authority. The survey questions are divided into the following categories: general questions, questions concerning information openness of civil service of Ukraine; questions about civil officers professional competence; questions concerning the corruption phenomenon and attitude to it among civil officers; questions concerning the evaluation of relevance of foreign staff involvement appointed on state posts in civil service organizations and the level of awareness of foreign experience of civil service functioning; questions about perspective tendencies of civil service system reformation in Ukraine; information on respondent.

**Conclusions and outcomes.** The conducted research enabled to draw the following conclusions:

- the level of reputation of civil officer post correlates directly with the post held;
- civil officers consider the society level of trust as extremely low;
- the base for partnership among the country and the society is fighting against corruption, civil service information openness and pay rise to civil officers;
- the majority of civil officers think there exists a necessity for enlarging the number of actions focused on advanced training;
- on respondents' opinion is the reason of corruption in the country lies in the fact that people are willing to compensate their low salaries and the absence of fear on their corruptive actions;
- there exists negative attitude towards foreign staff involvement to civil service organizations;

- civil officers positively evaluate the influence of the new law of Ukraine «About civil service» №899-VIII from 10.12.15 concerning the further development of civil service as the service institute.