ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Violeta Moskalu, Tetyana Tyshchuk, Andrii Krughlashov, Dmytro Khutkyy, Dmytro Yarovyy, Artem Shaipov

▶ **To cite this version:**

Violeta Moskalu, Tetyana Tyshchuk, Andrii Krughlashov, Dmytro Khutkyy, Dmytro Yarovyy, et al.. ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ. Kyiv School of Economics. 2019. ⟨hal-04108824⟩

HAL Id: hal-04108824

https://hal.science/hal-04108824

Submitted on 28 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГЛИБИННИХ ІНТЕРВ'Ю ТА РОЗГОРНУТОГО ОНЛАЙН-ОПИТУВАННЯ ФАХІВЦІВ З ПИТАНЬ РЕФОРМ

ЦИКЛ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ — МОНІТОРИНГ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

КИЇВ 2019

ЗМІСТ

Резюме дослідження 3
Вступ 6
Методологія 7
Результати інтерв'ю 11
Результати відкритого онлайн-опитування ФПРів 17
Науковий аналіз результатів дослідження 21
Рекомендації та висновки 34
Додатки 36
Група дослідників 45
Бібліографія 48

РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Цей звіт є результатом дослідження успіхів, проблем та ризиків динаміки реформування державної служби в Україні та організаційної культури згідно з опитуванням відкритого типу та глибинними інтерв'ю. Партнерами дослідження виступили: Асоціація «Професійний уряд» (далі в тому числі по тексту згадується як PGA), Київська школа економіки (далі в тому числі по тексту згадується як KSE) та Кабінет Міністрів України (далі в тому числі по тексту згадується як КМУ).

Першою стадією дослідження була серія глибинних інтерв'ю, спрямована на висвітлення культурних відмінностей між так званими державними службовцями «мілленіалами» та «колишнім» поколінням державних службовців (21 інтерв'ю з вибіркою найбільш обізнаних державних службовців з міністерств і відомств).

Друга стадія експериментального дослідження полягала у проведенні відкритих опитувань (open-ended survey), присвячених основним факторам нової культури державного управління. Було розіслано 450 опитувальників фахівцям з питань реформ (ФПР) у жовтні-листопаді 2018 р. та отримано 63 відповіді (відсоток відповідей 14%), які доповнили результати глибинних інтерв'ю.

НА ПІДСТАВІ АНАЛІЗУ ГЛИБИННИХ ІНТЕРВ'Ю ВАРТО ВИОКРЕМИТИ ТАКІ РЕЗУЛЬТАТИ:

СПРИЙНЯТТЯ РЕФОРМИ

- Паритет надії та скепсису щодо реформи.
- Керівні працівники як «нового», так і «старого» покоління, відзначають брак стратегічного розуміння реформи у її авторів.
- Реформу розглядають або як одну з потенційно успішних ітерацій, яких має бути багато і має ризики «зірватися», або навпаки — як «біг по колу».

«СТАРЕ» ТА «НОВЕ» ПОКОЛІННЯ

- Брак поінформованості та комунікації між поколіннями негативно впливає на взаємодію.
- Комунікація реформи різко протиставляє «нових» та «старих», підводячи останніх під одну (негативну) категорію.
- «Нові» держслужбовці ставляться до «старих» досить доброзичливо, хоча подекуди ігнорують їх та забувають.
- «Старі» держслужбовці часто негативно ставляться до «нових», коли при одному обсязі роботи і навантаженні вони отримують різну винагороду.
- «Старі» держслужбовці сприяють збереженю інституційної пам'яті, але деякі з них вміють імітувати роботу.
- «Старі» держслужбовці бояться виходити з зони комфорту та не розуміють перебігу реформи, тому менш прихильно до неї ставляться.

СУСПІЛЬСТВО І РЕФОРМА

- Комунікація реформи (її завдань, стадій, кінцевої мети) для суспільства не здійснюється на належному рівні.
- Немає одностайної думки щодо необхідності такої комунікації («навіщо суспільству про це знати?»).

ВЗАЄМОДІЯ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ

- Брак системної співпраці між міністерствами та відомствами шкодить результату.
- Практика погодження документу перед запуском на підписання корисна, як і вміння вийти на особистий контакт (подзвонити, щоб пришвидшити процес) — цінна навичка, якої багатьом не вистачає.

ПОЛІТИЗАЦІЯ ДЕРЖСЛУЖБИ

- «Нові» службовці більш лояльно ставляться до політизації держслужби, ніж «старі».
- В системі присутні «натхненники», які не здійснюють реальної роботи, лише продукують стратегії та ідеї.
- Наявність у відомств прихованого порядку денного (hidden agenda — прихована причина, мотивація щось робити) подекуди визнається, але не може бути чітко сформульована та пояснена.

МОТИВАЦІЯ

- Фінансова мотивація є важливим фактором роботи.
- До мотиваційних факторів належать перспективи зростання, віра в політичне керівництво, відчуття результату, здатність керівників прислуховуватися, цінність та повага до державного службовця.
- Серед «нових» службовців немає однозначності у сприйнятті корисності державної служби для саморозвитку.
- Серед «старих» держслужбовців менше осіб, які зацікавлені у саморозвитку.
- Іноді просто людяне ставлення дає приголомшливий результат, особливо якщо простежується через кілька ланок ієрархії («заступник міністра, що дарує футболку особисто, сідає поруч, входить у суть проблеми, викликає захват»).

ІНІЦІАТИВНІСТЬ

■ «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!».

АВТОНОМІЯ ТА БЮРОКРАТІЯ

■ Автономія «нових» службовців більша, ніж у «старих», коли нові усвідомлюють, що чекати нема чого, треба діяти, використовувати зв'язки.

■ Бюрократія сприймається одночасно як позитивний та негативний феномен представниками обох поколінь.

КОМАНДНА РОБОТА

■ Партнерський стиль управління вважається більш конструктивним.

■ «Новим» держслужбовцям (окрім керівників) не вистачає навичок комунікації та взаємодії — зовнішні комунікації подекуди налагодили, внутрішні практично відсутні.

МОРАЛЬ

■ 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 і вимагати.

МЕРИТОКРАТІЯ

■ Політичний фактор та 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.

Результати аналізу відповідей на опитувальник ФПР підтвердили гіпотези, сформульовані на підставі результатів глибинних інтерв'ю. Більшість ФПР відповідають, що безпосереднє керівництво допомагає розвивати себе та що вони відчувають достатній рівень підтримки. Хоча наявні негативні відповіді, більшість респондентів вказали, що у роботі заохочується інноваційність, вміння ризикувати, вміння захищати свої ідеї / пропозиції / бачення, вміння працювати на досягнення результатів, автономія, відповідальність, компетентність, прозорість, чесність, підтримка колег, небайдужість, лояльність, меритократія, повага до етичних та моральних принципів та «виконавчий дух» (старанність). Для того щоб респонденти відчували себе успішним реформатором, їм не вистачає чіткої постановки цікавих і потрібних завдань, оперативного реагування, мотивації з боку безпосереднього керівника, можливості безпосередньо займатися реформами без бюрократії та волі генерального директора до активнішого впровадження змін. Крім того, більшість респондентів відповіли, що розуміють роль своєї команди, відзначили досить високий рівень професійної культури та вказали, що їхні колеги є фахівцями у своїй справі. Також покращити культуру державної служби може проведення тренінгів з сучасних підходів до управління та роботи в команді, тімбілдінг та неформальне спілкування для працівників.

Серед теоретичних аспектів, актуальних для наукового аналізу дослідження, у звіті виокремлюються такі:

1. Поняття нетвократії та її важливість в питанні реформи державної служби.
2. «Гнучкість» ментальності лідера та сильна орієнтованість на зміни як ключ до успішних реформ.
3. Важливість реформування галузі HRM (Human Resource Management) для збільшення ефективності державної служби.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. **Взяти за основу оновлення концепції реформи української державної служби Common Assessment Framework** — загальної парадигми самооцінювання державної служби, розробленої країнами ЄС. Такий крок оптимізуватиме роботу за напрямом «управління людськими ресурсами» та підвищить увагу до критичної необхідності вимірювання показників «задоволеність працівників», а також «задоволеність громадян» для оцінки динаміки реформи української державної служби.

2. **Розробити механізм оцінки та рейтинг реформ за міністерствами**, який містив би основні елементи прогресивного розвитку організаційної культури.

3. **Проаналізувати доцільність створення при Національному агентстві України з питань державної служби (далі — НАДС) та Секретаріаті Кабінету Міністрів України (далі — СКМУ) окремого Innovation State Transformation Office (ISTO) (Офіс інноваційної державної трансформації)**, який би доповнював наявні ініціативи більшою увагою до впровадження реформи української державної служби (з урахуванням сучасних міжнародних підходів в галузі управління людськими ресурсами у державному секторі).

4. **Провести реорганізацію реструктуризацію відділів персоналу та забезпечити умови для створення повноцінних департаментів з управління людськими ресурсами (HR)** і включити основні засади міжнародного компетентнісного підходу до всіх етапів роботи з людськими ресурсами на державній службі.

5. **Продовжити реформування та вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема реформування інституцій, що забезпечують їхне професійне навчання.**

6. **СКМУ необхідно ефективніше комунікувати та координувати стратегію реформи та кінцеві цілі:**
- Забезпечити найповніше донесення цілей, завдань та наслідків реформи до всіх державних службовців (не лише до працівників директоратів та Офісів реформ).
- Реалізовувати заходи на підтримку комунікації та порозуміння між державними службовцями з директоратів та поза ними. Мінімізувати прояви «елітаризму» та зверхнього ставлення до державних службовців старого покоління.
- Вдосконалити систему проведення конкурсів на посади державної служби, щоб мінімізувати суб'єктивний чинник та можливості до маніпуляцій при оцінюванні

7. **Міжнародні проекти технічної допомоги: використати успішний професійний міжнародний досвід українських емігрантів у рамках довгострокових або короткострокових місій технічної допомоги.**

Регулярна оцінка динаміки реформи державної служби є необхідним кроком для успішної реалізації стратегії реформ, а зворотний зв'язок із зацікавленими сторонами дозволить внести необхідні корективи для виправлення плану дій з метою закріплення ініційованих реформ. Крім того, очікується, що результати дослідження привернуть увагу міжнародної академічної спільноти в сфері державного управління до реформ, які зараз проводяться в Україні відповідно до Закону «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року та інших ініціатив.

Робити реформи — це робити зміни, робити успішні зміни — це окрема наука і ціле мистецтво. Відтак ті, хто творить зміни та їхні компетенції, мають бути в центрі уваги на всіх ієрархічних рівнях.

ВСТУП

Дослідження організаційної культури й динаміки реформування державної служби в Україні ґрунтується на опитуваннях відкритого типу та глибинних інтерв'ю. В ньому Ви знайдете думки інсайдерів про успіхи, проблеми та ризики реформи державної служби в Україні.

МЕТА: проаналізувавши динаміку реформування державної служби в Україні, визначити проблеми, які призводять до уповільнення реформи, розробити рекомендації щодо зміцнення спроможності державних службовців забезпечувати максимальну ефективність та успішність очікуваних реформ в інтересах суспільства, дослідити організаційну культуру державних інституцій.

КОНТЕКСТ: у контексті впровадження комплексної реформи держуправління, яка наразі втілюється у 10 пілотних міністерствах, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Національному агентстві з питань державної служби та Державному агентстві з питань електронного урядування та залучення 1000 нових фахівців на держслужбу для розробки державної політики керівництву та політичним лідерам міністерств бракує уваги до формування якісно нової організаційної культури. Культури, в основі якої — сучасні методи роботи у команді, постановки і реалізації цілей, орієнтованість на надання послуг громадянам, цінності меритократичності та автономності на держслужбі.

Культура організації передбачає наявність спільних переконань та підходів до роботи. Для формування гідної організаційної культури мають значення цінності, цілі та практики працівників. А на державній службі — тим більше.

3 квітня 2018 р. Асоціацією «Професійний уряд», Центром з питань демократії, розвитку та верховенства права Стенфордського університету (надалі по тексту в тому числі згадується як CDDRL) на чолі з Френсісом Фукуямою, Київською школою економіки та Секретаріатом Кабінету Міністрів України впроваджується проект «Цикл зворотного зв'язку державної служби», метою якого є проведення пілотного, а потім і щорічного дослідження державної служби та надання рекомендацій уряду України щодо постійного вдосконалення реформи.

На шляху змін необхідно не лише мати мапу, але й орієнтуватись на місці. Дати такий орієнтир і краще зрозуміти поточний стан державного апарату України не менш важливо, ніж напрацювати конкретні рекомендації щодо вирішення наявних проблем на державній службі.

У 2018 р. складовою цього проекту було масштабне опитування держслужбовців (14 міністерств та Секретаріат Кабінету Міністрів України). З моменту свого створення в березні 2014 року Асоціація «Професійний уряд» (на той час — Ініціатива «Професійний уряд») працює над комплексною реформою державної служби України. На її офіційному початку у 2016 році молоді професіонали, які отримали посади в пострадянських державних установах України, та ті, хто на волонтерських засадах працював на державній службі повний робочий день або за сумісництвом, сподівалися, що впровадження нової державної служби з конкурентною оплатою праці займе від шести до десяти місяців. Після завершення цього терміну багато фахівців розчарувались у темпах реформ і були змушені повернутися до приватного сектору, оскільки вони вичерпали свої заощадження.

Розмірковуючи про минуле, слід пам'ятати, що наразі відбувається не перша спроба реформування пострадянських практик українських державних інститутів. Багато попередніх спроб зазнали невдачі, зокрема через відсутність надійних механізмів державних зобов'язань, а також брак ефективних процедур забезпечення відповідальності та громадського спостереження за прогресом реформ.

У 2017 році уряд почав набір фахівців для формування державної служби, орієнтованої на результат, з розробкою політики на міністерському рівні та подальшими докорінними змінами системи зсередини. Процедури відбору штату державних секретарів, генеральних директорів, керівників державних експертних груп та державних експертів базуються на нормах, що передбачають прозорий та справедливий відбір. Це лише перший крок до формування нової культури державної служби та формування державної політики, і саме тому він потребує належної підтримки та моніторингу.

Таким чином, настав вдалий час для того, щоб PGA могла ініціювати, розробити та впровадити моніторинг проекту реформи державної служби в Україні.

1. Meaning of «organizational culture» in the English Dictionary of Cambridge Dictionary. URL: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/organizational-culture?q=organisational+culture; Meaning of «culture» in the Longman Dictionary of Contemporary English. URL: https://www.ldoceonline.com/dictionary/culture.
2. Meaning of «culture» in the Merriam-Webster Dictionary. URL: https://www.merriam-webster.com/dictionary/culture#synonyms.

МЕТОДОЛОГІЯ

Пропонується проводити щорічне якісне дослідження динаміки реформ у сфері державної служби України, щоб моніторити індивідуальну та організаційну спроможність забезпечувати успішні зміни. Цей ґрунтовний аналіз буде супроводжуватися рекомендаціями, розробленими для зацікавлених сторін з метою покращення співпраці.

Надалі, буде спільно розроблено та впроваджено базовий огляд української інституційної та державної спроможності, що створить орієнтир для обґрунтованого відстеження майбутнього прогресу.

PGA готова взяти на себе відповідальність за реалізацію власної ініціативи у співпраці з організаціями-партнерами, і ось чому:

■ Цілісний підхід це одна з основних цінностей PGA.
■ Інституційна незалежність: PGA — це незалежна неурядова організація громадянського суспільства, яка має на меті допомогти державі у процесі підвищення рівня державної служби.
■ Глибоке розуміння місцевого контексту: члени PGA — українці, які добре знають свою державу та її механізми роботи.
■ Міжнародний досвід та обізнаність у відповідних передових практиках: PGA об'єднує українських випускників університетів світового рівня з міжнародним досвідом.
■ Сталий розвиток: PGA налаштована на розбудову місцевого потенціалу для забезпечення постійного вдосконалення державної служби України.

<table>
<tr><th>Зона відповідальності команд/ завдання</th><th colspan="2">Індуктивний якісний збір даних</th><th>Дедуктивний кількісний збір даних</th><th>Дедуктивний якісний збір даних</th><th colspan="2">Академічне дослідження та аналіз</th><th>Консультативний аналіз дослідження/ рекомендації</th></tr>
<tr><td>Команда PGA/KSE</td><td>Оглядові глибинні інтерв'ю (відкриті питання)</td><td>Оглядовий онлайн опитувальник (відкриті питання)</td><td>Онлайн опитувальник додаткова частина (закриті питання)</td><td rowspan="2">Інтерпретація глибинні інтерв'ю/ обговорення у фокус-групах (за потреби)</td><td rowspan="2">Спільний науковий документ (базований на опитувальнику)</td><td>Окремі наукові роботи</td><td rowspan="2">Фінальний звіт</td></tr>
<tr><td>Команда CDDRL</td><td colspan="2"></td><td>Онлайн опитувальник основна частина (закриті питання)</td><td>Окремі та спільні наукові роботи</td></tr>
</table>

ПАРТНЕРИ

■ Асоціація «Професійний уряд»
■ Центр з питань демократії, розвитку та верховенства права Стенфордського університету (Каліфорнія, США)
■ Київська школа економіки
■ Кабінет Міністрів України

ВАЖЛИВІСТЬ АНАЛІЗУ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОГО УРЯДУ

Основним завданням цього пілотного дослідження є збір інформації для формування первинних гіпотез щодо динаміки реформи державної служби, зміни організаційної культури державної служби в Україні та надання заінтересованим сторонам первинних інсайтів.

Теоретичні основи та наявні інструменти можливості інтерпретації дослідження:

■ «агенти змін», «динаміка змін», «теорія управління змінами»;
■ сприйняття нового покоління «глобально мислячих» українців щодо реформи державної служби в Україні;
■ модель «підприємницької орієнтованості» («Entrepreneurial orientation» model) (готовність до ризиків, інноваційність, активність, агресивна конкурентоспроможність, автономія).

ПИТАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

■ «Нова» культура державної служби? Бачення КМУ vs міністерське бачення vs бачення держслужбовців?
■ Очікування сприйняття ставлення та поведінка / норми та цінності українських реформаторів із західною освітою?
■ Спроможність державних службовців здійснювати зміни?
■ Чи орієнтована на зміни ментальність державних службовців?
■ Яким чином українські міністерства та уряд уповноважують працівників?
■ Як українські міністерства та уряд надихають на зміни та реальні реформи державної служби?

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ

«Управління змінами» — це мистецтво, а основні знання теорії управління змінами, як і основні практичні навички, необхідні для посилення спроможності робити зміни, мають бути наявні у «агентів змін». Моніторинг реформи державного управління потребує особливої уваги до індивідуальних можливостей українських молодих реформаторів забезпечити успішні зміни. Ключова частина успішних реформ залежить від того, наскільки добре задіяні люди розуміють процес змін.

Один із засадничих принципів для розуміння організаційних змін був розроблений Куртом Левіном ще в 1940-х роках і досі не втратив актуальності. Його модель — це зрозуміла структура для управління змінами відома, як «розморозити — змінити — перезаморозити» (unfreeze — change — refreeze), що стосується трьох етапного процесу змін, який він описує.

Розглядаючи зміни як процес з окремими етапами, люди можуть підготувати себе до того, що наближається, і спланувати управління змінами. Розуміючи ці три етапи, можна планувати, як впроваджувати необхідні зміни. Ви починаєте з мотивації змінити (розморозити). Ви проходите через процес змін, заохочуючи ефективні комунікації та надаючи людям можливість застосовувати нові способи роботи (зміни). Процес закінчується, коли ви повертаєте організацію до відчуття стабільності (перезаморожування), що є необхідним для створення впевненості, з якої можна розпочати наступні неминучі зміни.

Занадто часто люди починають зміни всліпу, викликаючи багато непотрібних потрясінь і хаосу.

З іншого боку, концепція «підприємницької орієнтованості» (або ментальність, орієнтована на зміни) повинна розглядатися між основними розрізнювальними факторами «старої» та «нової» культури державного управління. Концепція «підприємницької орієнтованості» була визначена Міллером (1983) за допомогою трьох змінних, таких як прийняття ризику, інновації та проактивність. Його робота дозволяє аналізувати характеристики «ініціативних менеджерів» і відрізняти їх від «консервативних менеджерів». Лумпкін та Десс (1996) запропонували дві нові змінні: конкурентоспроможна агресія та автономія.

Вищезазначені теоретичні основи спрямовують дослідження на наступні два етапи. Першим кроком є серія інтерв'ю, спрямована на визначення ставлення державних службовців до реформи, дослідження питань автономії, моралі, меритократії тощо серед державних службовців.

Другий крок нашого експериментального дослідження спирається на проведення відкритих опитувань (open-ended survey) з фахівцями з питань реформ (ФПР), присвячених основним факторам «нової культури державного управління».

ЗБІР ДАНИХ

Інтерв'ю з інсайдерами
Поглиблені, напівструктуровані інтерв'ю з «новими» та «старими» державними службовцями вищого, середнього і молодшого рівня, а також з політичними діячами, що працюють або працювали в міністерствах та відомствах.

Перелік питань можна знайти в Додатку №1.

Вибірка

- Проведено інтерв'ювання 21 особи, з них:
  - 4 теперішні державні службовці «нової» державної служби (ФПР)
  - 6 теперішніх державних службовців «старої» державної служби
  - 3 колишні державні службовці
  - 1 теперішня політична особа
  - 4 колишні політичні особи
  - 3 теперішні представники Офісів реформ
- 10 жінок, 11 чоловіків
- 17 опитаних прийшли на державну службу (на політичну посаду / в Офіс реформ) після подій Євромайдану у 2014 р.
- 8 респондентів представляють державні органи, в яких немає директоратів / гендепартаментів, 13 — державні органи з директоратами гендепартаментами
- Медіанний вік: близько 35 років

Методи вибірки
Для інтерв'ю — це цілеспрямована вибірка найбільш обізнаних державних службовців за міністерствами.

Для опитування — опитування з відкритими питаннями (open ended survey) проводились для 450 ФПР у жовтні-листопаді 2018 р.

Відкриті питання
Список питань (див. Додаток № 2).

Дизайн опитувальника
450 ФПР, жовтень-листопад 2018 р., отримано 63 відповіді (response rate 14%), які доповнили результати глибинних інтерв'ю.

КОМУНІКАЦІЯ РЕЗУЛЬТАТІВ

Аналіз якісних даних забезпечить основу як для політико орієнтованих, так і наукових праць та презентацій. Серед них:

- презентація результатів першого академічного дослідження на конференції PGA та прес-конференції в Україні;
- доповідь про дослідження та рекомендації для КМУ, розроблені спільно PGA та KSE;
- презентація наукових праць на міжнародних конференціях у сфері державного управління (публічні дискусії в KSE та CDDRL);
- академічні статті за результатами опитування в Україні, написані командами PGA і KSE спільно або окремо.

Фінальний звіт із рекомендаціями надає всім заінтересованим сторонам аналіз сильних та слабких сторін впровадження реформи державної служби та допомагає визначити проблеми, які потребують вирішення.

Регулярна оцінка динаміки реформи державної служби є необхідним кроком для успішної реалізації стратегії реформ, а зворотний зв'язок із заінтересованим сторонами дозволить внести необхідні корективи для виправлення плану дій з метою закріплення ініційованих реформ.

Крім того, результати цього дослідження привернуть увагу міжнародної академічної спільноти в сфері державного управління до реформ, які зараз проводяться в Україні, адже на сьогодні майже відсутні академічні публікації з висвітленням трансформацій української державної служби відповідно до Закону «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року та інших ініціатив. Презентація та публікація результатів дослідницької роботи на міжнародних симпозіумах, а також у міжнародних журналах з публічного управління сприятимуть підвищенню інтересу академічного співтовариства до реформування державного сектору в Україні.

Другий етап проекту буде здійснюватися в партнерстві з Центром з питань демократії, розвитку та верховенства права Стенфордського університету. Опитування стане частиною більш масштабного проекту з управління, метою якого є вимірювання потенціалу держави — спроможності урядів впроваджувати політику в різних країнах.

Цей проект розширює оглядовий інструмент Федерального опитувальника поглядів співробітників США, який регулярно проводиться Відділом управління персоналом США в Китаї, Індії, Бразилії, Україні та, можливо, в декількох інших країнах. Таке розширення дозволяє стандартизувати моніторинг та порівняння організаційних процесів у державних службах різних країн з урахуванням шляхів підвищення їхньої ефективності.

РЕЗУЛЬТАТИ ІНТЕРВ'Ю

Для забезпечення повної конфіденційності респондентів ретранскрипція інтерв'ю не буде опублікована. Пропонуємо ознайомитись з частиною витягів з інтерв'ю у другій частині звіту, які були опрацьовані для забезпечення анонімності, але дають можливість зрозуміти тенденції та настрої щодо ключових питань, з яких складався гайдлайн інтерв'ю (див. інструкцію у додатках).

Нижче наводиться аналіз типових відповідей на питання дослідження. Наведені в цьому аналізі вислови в форматі цитат належать респондентам.

СПРИЙНЯТТЯ РЕФОРМИ

Як серед держслужбовців досвідченого покоління, так і серед «нових», відчуття щодо реформи суперечливі, і **важко визначити, що переважає, — надія чи скепсис**. Працівники новоутворених директоратів більшою мірою оптимістичні, що можна обґрунтувати їхньою залученістю до процесу. Більшість респондентів відзначали, що **оцінювати ефективність реформи зарано**.

Позиції респондентів щодо **впливу «Закону про державну службу»** розділилися. Деякі зауважили, що він лише фактично змінив назви категорій посад (цей скепсис більш характерний для «старої» ланки службовців), але інші стверджували, що закон дозволив суттєво зменшити (але не ліквідувати) вплив суб'єктивних факторів на призначення осіб (наприклад, не дає можливості призначити особу без стажу). Для кількох молодших респондентів саме обмеження мінімального стажу для категорії Б стали **перепоною для обіймання керівних посда рівня начальника, заступника начальника відділу** (заступник начальника відділу/начальник відділу).

Позиції щодо того, чи мають здійснювати реформу люди з системи чи з-поза неї також розділилися, і чіткої межі між позиціями «нових» та «старих» службовців немає. Думки були протилежними: від того, що *«система не може реформувати сама себе. Як казав Барт Сімпсон, коли різав собі пальця — «я такий смачний, не можу зупинитися»*, тому потрібно ззовні показувати нові сенси, до того, що *«автори реформи ніколи не працювали в системі і не знають її підводних каменів»*.

Службовці на керівних посадах незалежно від їхнього досвіду роботи саме на держслужбі, зазначали, що автори реформи **не розуміють її стратегічної мети**, і часто провали у спробах щось змінити стаються не через спротив системи, а через її інституційну неспроможність: *«якщо ти хочеш занести в хрущовку рожевий рояль, ти маєш розуміти, чи є там ліфт і чи поміститься цей рояль в квартирі»; «створили вагончики, а потім, коли хочуть їх запустити, розуміють що десь немає шматків рельсів»*. Це викликає сум'яття, адже побудова спроможності без бачення кінцевої мети неможлива.

Через **відсутність agenda-setting** ФПРи займаються «гасінням пожеж», або виконують доручення відповідних заступників замість здійснення стратегічного планування. *«Доручення — чи не єдиний засіб управління: негайні (все кинути і робити), невідкладні (є три години) й термінові (доба)»*. Міністерства перевантажені "третьосортними" завданнями і не мають часу на планування. *«Будь-який план в мить перекреслюється голосом в слухавці, що каже «Зайди до мене!»*. При цьому подекуди робота директоратів та департаментів нічим суттєво не відрізняється, але якщо в одних відомствах до цього ставляться з розумінням, в інших це викликає подив та неприйняття.

Серед «нових» службовців є думка, що **реформа — одна з ітерацій** на шляху до максимально ефективної державної служби (*«40 років по пустелі ходити»*). Натомість деякі з працівників «старого» покоління та співробітники Офісів реформ відзначали, що реформа є **циклічним повторенням минулих помилок**, і *«є розчарування, що все ходить по колу»*. У цілому респонденти висловлювали **сподівання, що автори реформи готові проводити аналіз помилок та коригувати її перебіг**.

Відзначається, що **для ефективності директоратів потрібне системне навчання**, бо важко навчитися аналізу політики за 3 тренінги.

При реформі додається драйв, **більше людей приходить на службу, щоб працювати над потрібними змінами** (завдяки директоратам тепер над правами людини працює не «1,5 головного спеціаліста, а 5 державних експертів»), і це можна якраз надати громадськості як **доказ ефективності**.

Серед ризиків реформи у частині впровадження директоратів називали те, що вона дещо розтягнута в часі і може **«зірватися» у випадку зміни політичної команди**, а також **малу кількість «замінених» держслужбовців** *(«загальна кількість службовців у країні 200 000, а набрано 600», тому цифри є неспіврозмірними)*.

ВЗАЄМОДІЯ «НОВОЇ ГЕНЕРАЦІЇ» ТА ДОСВІДЧЕНИХ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ

Відсутність розуміння та поінформованості — основна проблема співпраці новоприбулої та досвідченої команди. Державним службовцям, що працюють давно, необхідно пояснювати мету реформи, зокрема у неформальних умовах (*«зустрітися за кавою, пояснити, що без вас ніяк»*).

Один з респондентів зазначав, що однією з причин може бути те, що автори реформи ***«протиставляють «нову» та «стару» систему»***, підводячи всіх старих під одну риску та стверджуючи, що вони будуть чинити спротив реформі: *«інформаційна подача реформи з боку окремих стейкхолдерів взагалі **не передбачає, що потрібно щось пояснювати»***. Це **непрямо підтверджується словами одного з ФПР**: *«ті, хто хоче зрозуміти, вони розбираються і розуміють. А ті, хто не хоче цього розуміти, ну, не факт, що вони і потрібні державній службі такі».* Один з респондентів визначає прийом на службу нових людей **як одну із самоцілей реформи** (*«долучити молодих і професійних. Ну, або не зовсім професійних»*) задля привнесення драйву до змін та традицій, наприклад *«з бізнесового світу»*.

На думку деяких службовців «нового» покоління, більш досвідчені державні службовці часто *«тримають на собі інституційну спроможність в міністерстві, про це ніколи не потрібно забувати»*, *«щоб не загубити якусь точку»*, і серед них є багато результативних та вмотивованих на успіх відомства працівників.

Разом з тим відзначається **спротив реформуванню з боку більш досвідчених державних службовців через страх виходу із зони комфорту** (*«розуміють, що не пройдуть на нові посади»*), і що деякі міністерства взагалі не захотіли провадити у себе реформу, саботували запуск директоратів, бо не хотіли «експериментів» над собою. **На думку державних службовців, що мають менший досвід, багато хто з людей, що працюють на державній службі давно,** і професійно вміє *«петляти від роботи» («делать видимость», «работа не волк, в лес не убежит»)*, або працює у режимі *punch-clock (від дзвінка до дзвінка)* і починає збиратися за півгодини до кінця робочого дня. Симуляція бурхливої діяльності — навичка, відточена роками. *«Здаватись — набагато важливіше, ніж бути: з пустими руками у коридор не виходь, бо подумають, що ти вештаєшся»*. У багатьох «нових» службовців система викликає почуття **роздратування своєю хаотичністю** (наводяться слова державного службовця з багаторічним досвідом про важливе рішення: *«якось з Божою поміччю проведемо»*) та **консерватизмом**.

В цілому, як зазначав респондент з числа досвідчених службовців, **нові держслужбовці ставляться до старих здебільшого приязно, хоча трапляється пихатість,** *«оскільки вони кращі типу, бо реформаторські кадри, їх брали, щоб вони генерували кращі ідеї»*. На адресу ФПР від одного з респондентів, що також належить до «нової» ланки, лунав епітет *«селфі-котики»*, під яким мається на увазі незначна кількість серед них професіоналів і фокус на висвітленні своєї діяльності у соціальних мережах.

На думку «старого» покоління, через брак комунікації «нові» службовці, які намагаються нахрапом протиснути певні рішення, **не можуть цього зробити, бо не завжди розуміють основи функціонування системи** і не бажають радитися з іншими, відтак, їхні дії не приводять до успіху.

Також, державні службовців, що не належать до категорії ФПР, не завжди розуміють ситуацію, **коли вони роблять те ж саме, що й реформаторські кадри, але мають різні умови та статус**. Через це *«до поняття реформаторські кадри в них не дуже приязне ставлення»*.

СУСПІЛЬСТВО І РЕФОРМА

Більшість респондентів вважають, що **для суспільства реформа не комунікується**. Деякі відзначали, що суспільству *«все це вже давно набридло»* і воно не стежить уважно за реформою.

Респондентами висловлювалась позиція, що **суспільству і не потрібно розуміти реформу**, адже загалом людям важливо лише отримувати послугу, а не знати, хто її надав, — директорат чи департамент **(back office)**.

Водночас деякі з респондентів з різним стажем та статусом зазначали, що нерозуміння може негативно відбитися на сприйнятті реформи, адже **суспільство часто очікує швидких змін** і сприймає з медіа інформацію про *«великі зарплати держслужбовців»*, але переважно стикається **не з директоратами, а з локальними виконавцями** (street-level bureaucrats). Через це очікування громадян можуть бути завищеними, але зміни не будуть *«такими швидкими, чіткими і рішучими»*.

ВЗАЄМОДІЯ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ

Працівники на керівних посадах, незалежно від їхнього досвіду роботи на державній службі, відзначали **брак системної міжміністерської співпраці** щодо уніфікації політик і правил та щодо реалізації й впровадження діяльності. Міжміністерська співпраця має бути потужнішою, адже деякі питання неможливо вирішити в ізоляції, і **необхідна спільна відповідальність за них**, чого наразі практично немає (відповідає орган, який стоїть «на зведенні»).

Для українських міністерств характерна **безвідповідальність**, особливо щодо довгострокових зобов'язань. Немає **інституційної пам'яті**, але міжнародні партнери пам'ятають все, чого Україна зобов'язалась дотримуватися, але не дотрималась. Це несе репутаційні втрати, відповідальність за які лежить на кожному виконавці, який шукав підстави, як ухилитися від завдання замість його виконання та подальшого розвитку.

Також респонденти з числа «старих» команд одностайно відзначали, що практика погодження документів зі стейкхолдерами перед офіційним надсиланням є надзвичайно позитивною і економить багато часу, тому має поширюватися.

ПОЛІТИЗАЦІЯ ДЕРЖСЛУЖБИ

До питання заполітизованості ставилися по-різному. «Нові» службовці менш схильні вважати це поганим явищем, адже міністри відповідають політично за діяльність (*«є політиками по суті, за квотами політичних партій»*), але все одно відзначають негатив від нездорового ажіотажу. Державні службовці з досвідом більш критичні до «втручання» політиків.

У системі існує багато *«ідейних натхненників»*, які хочуть творити креатив, але при цьому, за словами одного з «нових» службовців, *«руками працювати мало хто хоче»*, тому цінується здатність до оперативної роботи, *«працьовитість, коли треба працювати і руками, і головою, а не тільки стратегічно»*.

Наявність ***hidden agenda*** подекуди визнається, але сформулювати чи пояснити її держслужбовці не можуть.

МОТИВАЦІЯ

Для більшості респондентів **фінансова мотивація є важливим фактором** (при цьому деякі відзначають, що останнім часом ризики в цій частині зменшилися, а інші — що до 2014 року на державній

службі було більше «гарантій»). Підвищення зарплати, що відбулося, респонденти визначають як сприяння успіху реформи, але переконані, що це не може бути єдиним її механізмом.

■ Також **серед мотиваційних факторів можна виділити** перспективи зростання, віру в політичне керівництво (якщо респондент вважає таке рушієм розвитку), відчуття реального результату (*«якщо порівняти кількість ідей, завдань і те, що було схвалено парламентом і запрацювало, то коефіцієнт корисної дії менше 1%», «долучитись до чогось глобального»*), здатність керівників прислуховуватися, цінність та повага до державного службовця.

■ **ФПР неодностайні в оцінці можливостей професійного розвитку на держслужбі**: лунали як думки, що це є можливістю розвинути власні професійні навички (в приватному секторі *«важко побачити чи отримати виклики такого масштабу»*), позаяк зазначали, що деякі компетенції на державній службі неможливо отримати та розвинути.

Деякі респонденти, незалежно від досвіду роботи на державній службі, нарікали на відсутність **адекватних механізмів стимулювання**, натомість є система покарання. Один з керівників високого рівня зауважував, що зміна норм про преміювання за новим законодавством хоч і зменшує вплив суб'єктивізму на зарплату але разом із тим **не дає можливість винагороджувати найбільш активних працівників**.

Державні службовці, що багато років працюють в міністерствах, зазначали що **у їхньому поколінні лишилося мало людей, що прагнуть саморозвитку**, бо багато хто у 2014-2017 рр. пішов у приватний сектор, і подекуди на рядових посадах лишилися ті, хто вміє робити «вузькі» специфічні речі. Але відзначається **оптимізм щодо наявності мотивації до саморозвитку у нової хвилі** молодих службовців, які прийшли після університетів (не обов'язково тих, що працюють в директоратах).

ІНІЦІАТИВНІСТЬ

У «старих» структурах ініціативність заохочується менше. Керівництво має певну позицію, і переконати його непросто. Більш того, керівники таких структур схильні придушувати ініціативу або хаотично змінювати власні рішення.

Політичне керівництво у різних міністерствах ставиться по-різному до ініціатив, і не можна провести тут однозначну межу. Серед тих, що її цінують, визначалося, що є добрим *«не чекати доручення від керівника», «бути в курсі зміни»* та відповідати за проблеми в своїй зоні відповідальності.

На думку респондентів, принцип *«як би чогось не вийшло»* (ініціатива породжує ризики) часто **негативно впливає на ініціативність співробітників**. Нерішучість як міністрів та державних секретарів, так і співробітників гальмує розвиток системи. Один молодших респондентів, що не має великого досвіду роботи, зазначив, що **вихід за межі повноважень чи заходів, передбачених нормативно-правовими актами, може мати негативні наслідки для службовців** у формі адміністративно-правової та кримінально-правової відповідальності. Брак ініціативи залишається невід'ємною ознакою державної служби.

АВТОНОМІЯ ТА БЮРОКРАТІЯ

У **«старих» структурах автономія в цілому менша**. Навіть у випадку, коли робота фахівців є творчою, керівництво часто не дає можливості виходити за межі. Керівники та працівники «старої» ланки схильні до меншої автономії і дещо більше керуються інструкціями.

Керівники «нового» покоління відзначали, що **автономія залежить від керівника** (*«бере на себе відповідальність»*), і їхнє вище керівництво мало цікавить, на котру годину приходять чи йдуть співробітники департаментів, якщо робота здійснюється результативно. Також *«конкуренція за увагу [політичного] керівництва»* змушує керівників підрозділів бути автономними і вирішувати, про що потрібно радитися, а що вирішувати самостійно.

Ставлення до бюрократії у всіх респондентів майже одностайне, але при цьому суперечливе.

З одного боку, **всі відзначали сильну забюрократизованість державного апарату** і те, наскільки в деяких відомствах заморожено стан речей — *«болото та застій»*.

З іншого боку, бюрократія не є абсолютним злом, і наявність інструкцій, які не діють та не виконуються, бо про них усі забули, **шкідлива для системної роботи** (*«наша традиція — розіп'яти регламент — це святе діло»*). Також, на думку «молодших» респондентів, правила та інструкції державної служби не є відверто негативними, і більше проблем полягає в людському факторі.

КОМАНДНА РОБОТА

Всі респонденти з керівними посадами відзначали, що **партнерський, або «людяний», стиль управління є для них найбільш прийнятним.** Деякі респонденти відзначали, що у їхніх командах, *«на жаль, немає лідера, а є керівник»*.

Майже всі респонденти відзначали, що довіра в державній службі для них важлива. Без довіри керівник регулярно *«скочується до мікроменеджменту»*. Разом із тим керівник має регулярно робити *reality check*, **спілкуватися як всередині колективу**, так і з неконструктивними людьми з інших відомств, бо від браку комунікацій погано буде усім.

Багато «нових» службовців на некерівних посадах відзначали, що **мають складнощі при співпраці з неконструктивними людьми** і не дуже вміють переконувати таких людей. З колегами які «петляють» від роботи, вони намагаються не співпрацювати.

Різниця оцінки рівня командної злагодженості респондентами виходить не з системи «старі» / «нові», а, скоріше, з рівня лояльності до керівництва та в цілому задоволення роботою. При цьому позитивне налаштування респондентів на командну роботу у відомстві в цілому переважає, а позитивне сприйняття взаємодії всередині підрозділу абсолютно домінує.

МОРАЛЬ

Всі респонденти відзначали **суттєвий вплив моралі на роботу у державних органах**. При цьому виникала суперечність між підходами до виконання чи невиконання аморальних наказів. Деякі зауважували, **що таке розпорядження виконувати не можна** і треба оскаржувати його у вищого керівництва (аж до міністра чи заступника), але інші вважали, що аморальні на їхній погляд розпорядження, якщо це не врегульовано Кодексом етики, **можна оскаржувати лише після виконання**.

Респонденти, що мають досвід участі у бойових діях, відзначали **патріотизм як важливий фактор для чиновника** і неприпустимість роботи осіб з антиукраїнськими поглядами в міністерствах, але загалом концепт патріотизму не був широко поширений серед респондентів.

Зазначалось, що **люстрація не була ефективною на 100%**, адже було відсіяно багатьох професіоналів, а відверті противники Української держави за потреби «перефарбувалися» і повернулися на роботу.

МЕРИТОКРАТІЯ

Більшість респондентів (окрім тих, що працюють ФПР) відзначають **важливий вплив суб'єктивного фактора на проведення конкурсів та призначення службовців**. Подекуди лунає відповідь «ні» на пряме запитання про справедливість проведення конкурсів (*«до моменту оголошення конкурсів вже було відомо, хто прийде на цю посаду»*, хоча на ранніх етапах «зайшли» люди, яким просто пощастило). На деяких конкурсах була принциповою позиція керівників, *«щоб нікого зі старих не брали»*, і **людей, які знали свою роботу добре, не пропустили**. Іноді конкурс оголошується після погодження певної

кандидатури і проводиться в такий спосіб, щоб саме ця людина посіла визначене місце.

Також у частині конкурсних процедур пропонувалося забезпечувати **більшу присутність зовнішніх HR-фахівців на співбесідах**, щоб не втрачати сильні кадри серед претендентів.

У відповіді на питання щодо факторів просування по службі не можна провести чіткої межі між керівниками та рядовими співробітниками. Загалом є певна згода (не всезагальна), що **просування на нижчі керівні ланки реальне за здібностями та ініціативою, але для вищих рівнів важливий політичний вплив та наявність людей, які «помітять» службовця** (*«хтось має ініціювати, хтось має донести керівництву, що ти здібний», «опинитися в той час у потрібному місці», «стати незамінним або постаратися сподобатися керівництву»*).

Подекуди фактором просування є **лояльність** (*«виконувати те, що тобі кажуть»*). Деякі **керівники навмисно не дають просуватися сильним працівникам**, *«щоб в них була закрита якась важка ділянка роботи»*.

Серед керівників ФПР, які відзначали, що їхні працівники **відібрані на засадах меритократії**, при розмові про складнощі впровадження роботи зазначалося, що на тлі кадрового голоду постає питання: **чи тих ми людей набрали**, бо часто *«приходять не дуже придатні до того люди»*.

КЛЮЧОВІ ГІПОТЕЗИ

На підставі аналізу результатів дослідження сформульовані концепти, які можуть бути досліджені у подальшій роботі.

- Нерозуміння реформи як причина спротиву її впровадженню.
- Розуміння людьми з-поза системи сутності та потреби реформи держслужби (чи здатна система реформувати сама себе).
- Необхідність пояснення реформи суспільству.
- Вплив політичного факторуа на державну службу (позитивний / негативний).
- Державна служба (не) дозволяє людині розвинути навички, які (не) можливо розвивати в приватному секторі.
- Розподілення повноважень між директоратами та «класичними» службовцями не є чітким.
- На державній службі представлені «ідейні натхненники», опортуністи *(freeriders)* та люди, які реально працюють та втілюють ініціативи.
- Проблема пріоритетності завдань та *agenda-setting*.
- Вплив автономії та ініціативності держслужбовця на результативність роботи.
- Вплив командної роботи на мотивацію державних службовців.
- Оцінка хаотичності системи державної служби.
- Вплив синергії міністерств на ефективність вирішення проблем.

РЕЗУЛЬТАТИ ВІДКРИТОГО ОНЛАЙН-ОПИТУВАННЯ ФПРів

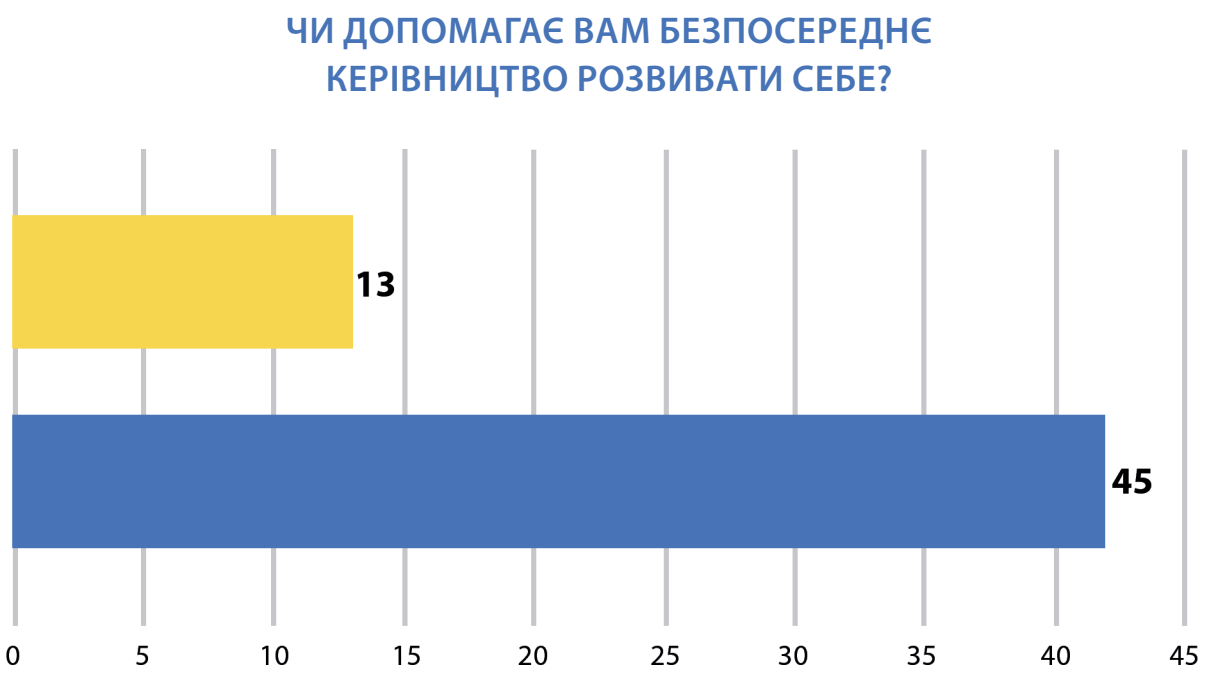
Нижче наводиться аналіз типових відповідей на питання опитувальника. Для візуалізації відібрано найбільш репрезентативні та несподівані відповіді на питання, що були поставлені респондентам.

I. Чи допомагає Вам безпосереднє керівництво розвивати себе? Чи відчуваєте Ви їхню підтримку в щоденній роботі?

В таблиці ниже відображені вибіркові цитати з відповідями на вказане питання.

- **«Середньо. Розвиток відбувається сам собою з виконанням нових завдань».**
- **«Так, безпосередній керівник заохочує всі ініціативи щодо участі в семінарах, нарадах, додаткових курсах, на яких я можу поглибити свої знання. За наявності керівника на робочому місці є відчуття захищеності та є можливість у будь-який час отримати від нього пораду тощо».**
- **«Так/ні, 50/50. З одного боку, поставлені завдання мотивують вчитися нового, оскільки сфера діяльності нова (спеціальність + PR технології, журналістика, соціологія, політологія тощо). Підтримки не відчуваю».**
- **«На жаль, на розвиток підлеглих у безпосереднього керівника, як і у генерального директора, немає часу. Проте підтримку безпосереднього керівництва у щоденній роботі відчуваю, але ця підтримка не завжди відповідає рівню компетенції керівника експертної групи».**
- **«Допомога фактично обмежується критикою та сліпим направленням на тренінги без врахування індивідуальних побажань чи особливостей. Не відчуваю».**

На питання *«Чи допомагає Вам безпосереднє керівництво розвивати себе? Чи відчуваєте Ви їхню підтримку в щоденній роботі?»* більшість ФПР відповідають, що безпосереднє керівництво допомагає і вони відчувають вони відчувають достатній рівень підтримки.



Враховуючи, що ФПР *de facto* є основними агентами реформи державної служби в міністерствах, показник з таблиці вище — основа для аналізу можливості впровадження *people management KPIs* для керівних посад на держслужбі з фокусом саме на розвиток потенціалу співробітників.

II. Яка поведінка заохочується у Вашому директораті / міністерстві? Яким чином?

Нижче відображені вибіркові цитати з відповідями на вказане питання.

■ **Інноваційність?** «Підтримуються всі нестандартні рішення для стандартних процесів (запровадження RBM, транзішн бук тощо)»; «Шляхом впровадження нових практик».

■ **Не боятися ризикувати?** «Будь-яка ризикована ситуація в роботі допускається, але контролюється більшь досвідченими працівниками. Особисто я у більшості ризикованих випадків прийму рішення самостійно.»; «Так. Але у випадках коли є підстави для розумного ризику.»

■ **Вміти захищати свої ідеї / пропозиції / бачення?** «Так. Дискусії підтримуються незалежно від службового становища.»; «В межах нової команди все адекватно, правда, бракує якісних даних для управлінських рішень. Решта міністерства рідко має власне бачення».

■ **Вміти працювати на досягнення результатів?** «Так, але інколи заважає бюрократичність держслужби, яка гальмує процес досягнення результатів», «Так, але команди нових фахівців ще тільки навчаються робити це разом.»

■ **Автономія?** «Автономія в роботі зі стейкхолдерами, але не автономія від стейкхолдерів»; «Так. Можливість самостійно опрацьовувати те чи інше завдання та звітувати про результати такого опрацювання».

■ **Відповідальність?** «В цілому відповідальність на рівні процедур є лише стосовно бюрократичної частини». Наприклад, провтикаєш контроль — догана, штраф. А неякісно потребу при закупці сформуєш, не продумаєш проект — відповідальності нуль.
В частині нової команди — тут здорова мотивація та цінності, але це суто особистісний фактор, системно це не стимулюється»; «Безумовно. Повне виконання всіх вимог керівництва».

■ **Компетентність?** «Так. Кожний фахівець знаходить власну нішу для діяльності за здібностями, можливостями і вподобаннями, що підтримується керівництвом з метою досягнення найвищих результатів через злагодженість механізму колективної роботи і взаємодопомоги».

■ **Прозорість?** «Тут серед частини «старої гвардії» тераріум однодумців, тому багато за спиною.
Але серед нових і частини старих відверто і нормально».

■ **Чесність?** «Так, я відчуваю чесність колег»; «Не маю відповіді, суто від людей залежить, системно нема».

■ **Підтримка колег?** «В цілому тут емоційно нересурсно, можливо, це адаптація, бо вже трохи краще, ніж було спочатку. Дуже відчувається, що ми тут інородне тіло і купа людей просто чекає, коли ми звалимо»; «Робота парами, групами, допомога новопризначеним колегам».

■ **Небайдужість?** «Так. Працівник та керівництво вболіває за результат».

■ **Лояльність?** «Так, але не сліпа слухняність».

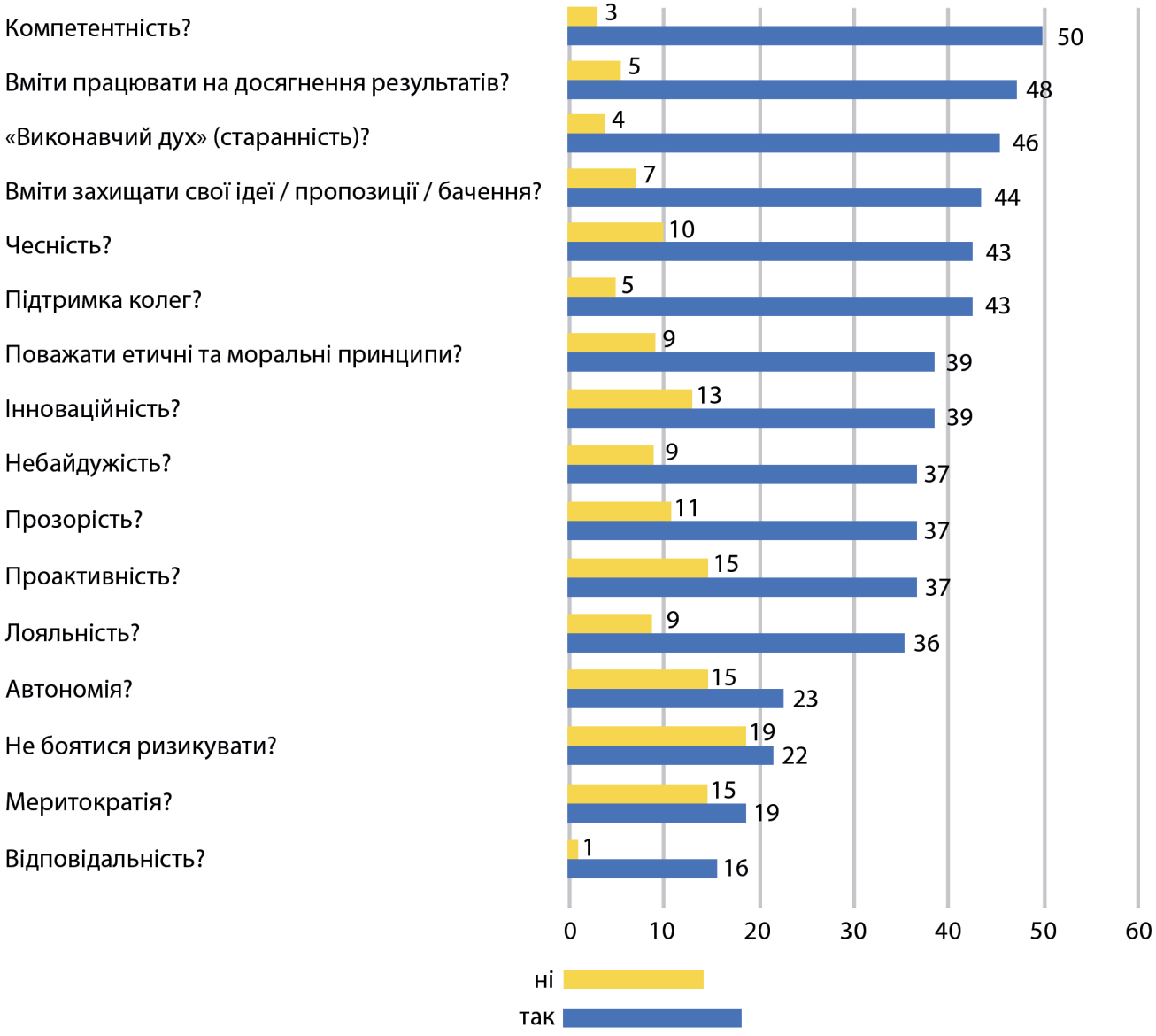
■ **Меритократія?** «Жорсткий конкурс дозволив сформувати колективи дійсно високого рівня»; «На керівних посадах досвідчені кадри, які володіють як знаннями, так і певним досвідом та є прикладом для підлеглих».

■ **Поважати етичні та моральні принципи?** «В ідеалі заохочується, на практиці відбувається частково».

■ **«Виконавчий дух» (старанність)?** «Так, кожен з нас намагається виконувати свою роботу якнайкраще»; «Більшість ФПР у нашому директораті працює інтенсивно і не зважає на час»

Таблиця нижче відображає відповіді на питання опитувальника у кількісних показниках. В таблиці відображена реальна кількість відповідей, що відрізняється від загальної кількості респондентів, оскільки не всі респонденти дали відповіді на ці питання.

ЯКА ПОВЕДІНКА ЗАОХОЧУЄТЬСЯ У ВАШОМУ ДИРЕКТОРАТІ/МІНІСТЕРСТВІ?



III. Чого Вам бракує, щоб відчувати себе успішним реформатором?

- «Чіткої постановки цікавих і потрібних завдань, оперативне реагування, мотивація з боку безпосереднього керівника, розуміння необхідності роботи директорату (і моєї зокрема) найвищим керівництвом міністерства».
- «Можливості безпосередньо займатися реформами, 90 відсотків часу займає бюрократична переписка».
- «Мені бракує розуміння керівництвом міністерства та директората суті реформи державного управління, що призводить до покладення на державного експерта невластивих функцій, обов'язків, не передбачених ані посадовою інструкцією, ані відповідними стратегічними документами Кабінету Міністрів України. Результатом належного розуміння суті цієї реформи має бути прийняття відповідних рішень керівництвом».
- «Незалежності, можливості самому приймати рішення, висловлювати свої ідеї».
- «Волі генерального директора до активнішого впровадження змін; більшої чуйності працівників інших ССПМ до пропозицій щодо впровадження змін».

IV. Наскільки чітко Ви розумієте роль команди, в якій працюєте?

В цілому більшість респондентів відповіли, що розуміють роль своєї команди. Деякій частині відповідей респонденти вказують, що не мають розуміння ролі команди або мають нечітке бачення. Серед тих, хто відповів, що розуміє роль команди, багато респондентів вказують, що розуміють роль «на 100%» та «абсолютно».

V. Як Ви охарактеризуєте професійну культуру у Вашому міністерстві? Наведіть приклади.

В основному більшість респондентів відзначають ***досить високий рівень професійної культури та вказують, що їхні колеги є фахівцями у своїй справі. Також певна частина респондентів вказує на поділ працівників на «старих» та «нових», про що один з респондентів пише «Більшість працівників міністерства роблять поділ інших працівників на «своїх» та «чужих». На жаль, для багатьох працівники директорату є «чужими». Деякі люди навіть говорили мені: «Ви директорат. Ви не входите в міністерство»***.

VI. Які заходи змогли б покращити культуру на державній службі?

Значна частина респондентів вважає, що покращити культуру державної служби може проведення тренінгів з сучасних підходів до управління та роботи в команді, тімбілдінг та неформальне спілкування для працівників. Крім того, на думку респондентів, варто впровадити ***чіткий розподіл обов'язків задля уникнення дублювання доручень***.

НАУКОВИЙ АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

З метою аналізу результатів дослідження та надання актуальних рекомендацій вбачається необхідним теоретичне обґрунтування питань дослідження. Серед теоретичних аспектів, актуальних для наукового аналізу дослідження, необхідно сконцентруватись на трьох напрямах:

I. Поняття нетворкратії та її важливість в питанні реформи державної служби.
II. «Гнучка» ментальність лідерів та сильна орієнтованість на зміни як ключ до успішних реформ.
III. Важливість реформування галузі управління людськими ресурсами (HRM).

I. НЕТВОКРАТІЯ — нова парадигма горизонтальних структур та менеджмент через довіру

Нова парадигма *мережевої демократії* інноваційної економіки 21-го століття — нетвократія — потребує *значної інклюзивності та управління через довіру* для розвитку, інноваційної динаміки та інтелектуального капіталу.

Інтелектуальний капітал включає **розвиток та ефективну взаємодію двох компонентів — людського капіталу та соціального капіталу.** Людський капітал — це знання, вміння та навички співробітників на індивідуальному рівні. Якщо організація хоче розвивати колективний інтелект — тоді **необхідно інвестувати також у розвиток соціального капіталу щоб взаємодія акторів була оптимальною.** Це дозволяє **трансформувати велику кількість індивідуальних знань, вмінь та навичок у колективний інтелект** для досягнення бажаних результатів з погляду трансформаційних змін.

Ключовий фактор творення соціального капіталу — це довіра[3], саме тому **необхідно розвивати гнучкий стиль управління змінами, оснований на розвитку довіри між різними категоріями співробітників всередині організації** (*trust based change management style*[4]).

Компоненти, або детермінанти, довіри — компетентність, прозорість, чесність, небайдужість, відповідальність та підзвітність. Саме ці елементи дозволяють побудувати або відновити довіру всередині державної служби чи збоку суспільства до державної служби.

Мистецтво успішних змін передбачає також вміння аналізувати соціодинаміку[5] організації як певне «силове поле», де протилежності конкурують і доповнюються у взаємодії. Головне кредо соціодинаміки — синергія та антагонізм, вкладені акторами в проект, прискорюють або перешкоджають завершенню проектів.

Соціодинаміка дозволяє:
- побудувати та розвивати стратегії професійної взаємодії відповідно до поглядів, взаємних повноважень та дій акторів;
- визначити важелі та перешкоди для змін на рівні структур, процесів, місії та організаційної культури управління для побудови ефективних стратегій змін;
- адаптувати свій стиль управління, щоб краще стимулювати ініціативність та залученість максимальної кількості людей до комплексних трансформаційних проектів.

Інституційна ефективність та баланс людських відносин **потребують розвитку управлінської культури, заснованої на довірі, з боку керівників, які здатні розвивати інклюзивність та ефективну співпрацю з рештою членів організації**.

3. Москалу В. (2015), Новий Суспільний Договір для України, VoxUkraine, https://voxukraine.org/uk/novyi-suspilnyi-dohovir-dlia-ukrainy/, https://voxukraine.org/en/new-social-contract-for-ukraine/ .
4. Moskalu, V. (2012), A socio-cognitive analysis of the impact of employee share ownership on the value creation of listed French companies, Lorraine University, December, 12, Nancy (France), http://docnum.univ-lorraine.fr/public/DDOC_T_2012_0380_MOSKALU.pdf.
5. Fauvet, J.-C., Stefani, X. (1983), La sociodynamique: un art de gouverner, Editions d'organisation

Матриця соціодинаміки дозволяє зрозуміти, що трансформаційні зміни досягаються не лише через конфронтацію або боротьбу з опонентами чи прихильниками *status quo (cf. конфронтація A з C)*, бо *de facto* набагато важливішим є спроможність до інклюзивності та залучення більшої кількості людей до коаліції агентів змін *(cf. комунікація A з B для залучення частини групи B у процес змін)*.

КЛЮЧОВІ ФАКТОРИ УСПІХУ
- справжня політична воля
- комунікація та освіта
- переговори та участь

Залучення **B** призводить до набагато кращих результатів, ніж конфронтація між **A** та **C**.

Відсутність союзників більше перешкоджає успішним змінам системи, ніж наявність супротивників.

Джерело: Лідерство в час глобальних постійних змін, конференція Kyiv School of Economics, 13.09.18, д-р Віолета Москалу

Соціодинаміка пропонує конкретні відповіді на питання управління:

- як вийти з конфліктів, які блокують інституційні зміни та травмують їхніх лідерів?
- як скористатися позитивною енергією, яку кожен співробітник вкладає в організаційний проект?
- як залучати максимальну кількість державних службовців до впровадження бажаних змін?
- як знайти правильний баланс між ключовими параметрами, описаними вище?

Під час проведених глибинних інтерв'ю **респонденти наголосили на важливому факторі — більш консервативна або більш прогресивна поведінка та стиль мислення керівництва** як основний детермінант культури успішних змін, міцних та стійких реформ.

КЕЙС СТАДІ НА ОСНОВІ ІНТЕРВ'Ю

Нижче наведені витяги з інтерв'ю, на основі яких можна виокремити та описати два полярні стилі мислення топ-управлінців на державній службі в Україні.

«Деякі топові менеджери працюють у парадигмі *«раб або ворог»*. Повертаючись до питання про автономію, можна сказати, що її немає, але її стільки, скільки ти вигризеш. Головним фактором, необхідним для отримання заохочень і просування по службі — *повна, повна собача відданість*. Повна собача відданість до нинішніх керівників, і до цього часу. При чому що в опозиції, що у владі, це залишається. Повна собача відданість. (...) Звичайно, треба щоб лояльність йшла з якимись ознаками професіоналізму. Але лояльність перш за все. Можна не бути професіоналом, але слід бути лояльним».

«В пострадянській системі державного управління головною цінністю, на моє переконання, є лояльність співробітників до тих керівників, які управляють відповідними структурними підрозділами, центральними органами виконавчої влади. І це, на жаль, цінується найбільше.

Водночас, на мій погляд, головною цінністю, якої бракує на державній службі, є професійність, технократичність. І я повторюсь, я вірю в те, що зміни невідворотні, і державна служба стане більш ефективною вже у найближчому майбутньому. Люди, які є лояльними до керівництва, отримують більший вплив, більші можливості, отримують більше відповідних бонусів від роботи. А люди, які не погоджуються з думкою керівництва, дуже часто стають маргіналами. Навіть попри те, що в багатьох випадках вони пропонують більш ефективні рішення для майбутнього.

Це один з елементів — не думати, а виконувати. Всіляко підтримувати будь-які, навіть подекуди не дуже ефективні пропозиції чи рішення керівництва. Не виходити за межі, які пропонує керівництво, навіть якщо система потребує докорінних змін, а керівництво в цьому не зацікавлене. Підтримувати думку керівництва, навіть якщо ти розумієш, що вона є хибною і може призвести до негативних результатів».

«При міністрі X заохочувалось самостійне вирішення проблем. Міністр X, звичайно, є західною людиною за своєї ментальністю (...). І як він робив? Він набрав на ці напрями в міністерстві X компетентних людей, і він, наприклад, сам нічого не знав про (...) напрям, яким я займалась. Він повністю мені делегував усі рішення. І він все, що я йому телефонувала й пояснювала, він все це приймав і виконував. Тому що він розумів, що це мій напрям, і я в ньому сиджу *twenty four seven*. І я розумію набагато краще, ніж він. Тому що в нього набагато ширший спектр завдань, і набагато є важливіші (...). Тому він не займався ніколи мікроменеджментом, він займався таким делегуванням. Тобто таким чином він заохочував вирішення проблеми. Він реально пояснював, яка проблема. І я йому пояснювала, які ми виявили проблеми в моїй сфері. І я йому розказувала, як я придумала розв'язати ці проблеми. Там сайт зробити, там нову постанову зробити, там звільнити половину людей. Він все це — окей.

А при міністрі Y зовсім інше було. При міністрі Y, навпаки, була цінність така, що міністр Y — людина радянської системи, мислення радянського. Він не любив, коли щось робили таке, чого він не розуміє. Він нікому не довіряв, тільки близькому колу своїх близьких друзів, однокласників, яких він привів в міністерство Y, — чоловіка та жінку. В нього сімейний підряд був. Тобто міністра Y цікавив більше не результат, а процес. (...) Йому важливіші були, по-перше, контроль над усіма процесами, по-друге, політична складова. Тому що міністр Y себе поводив як політик. І для нього було важливо проводити такі зустрічі, де він займався власним піаром. І на «подтанцовке» мали бути члени його команди, коли потрібно.

І це зовсім дві різні людини, в яких були абсолютно дві різні цілі, протилежні, я би сказала. І навіть змінилась культура. Коли був, наприклад, міністр X, то, звичайно, в нас була така культура, що всі двері відкриті. І якщо я як працівник, як частина команди, менеджменту вважала, що є термінова якась справа, яка дійсно потребує уваги міністра X просто зараз, я могла в будь-який момент до нього зайти в кабінет, без попередження. І сказати яка справа, чому це терміново, що потрібно йому знати.

Тобто не було ніякого *гейт кіппінгу (gate keeping)* для 15 людей, які були в менеджменті міністерства.

А на зустрічах з міністром Y в старих традиціях було сидіти на диванчику по дві години, поки міністр Y звільниться, навіть якщо ми з ним призначили на певну годину. І також міністр Y дуже закрито поводився. Він дуже переживав, щоб не витекла ніяка інформація, очевидно, пов'язана з його не зовсім легітимними і легальними діями, які там відбувалися в його кабінеті. Він настільки цього боявся, що перестав навіть пускати людей, щоб сиділи в його приймальні. Вже щоб сиділи на коридорі, його чекали. А потім взагалі він там поставив охорону, щоб вже близько не підходили до кабінету, щоб не бачили, хто входить, заходить і так далі.

Міністр Y, звичайно, не довіряє. Міністр X — людина, якій особливо не було чого приховувати. То, звичайно, міністр X понабирав людей фактично зовнішніх, яких він не знав, мене наприклад. Але він почав цим людям повністю довіряти. Тому що бачить, що працюють, і немає в них ніякої адженди. А міністр Y, звичайно, ні. Тому що міністр Y тільки привів з собою хлопця і дівчину, чоловіка і жінку, які були там його помічниками. І він тільки їм довіряв. Потім він свого однокласника привів. Звичайно, це зовсім інша людина, якій є що приховувати. І він не хотів, щоб люди зовнішні це бачили. Він навіть не брав спеціально у відрядження із собою таких людей, хто не з його близького оточення. Власне, в міністра Y була така політика, щоб люди одне одного не знали, по мінімуму спілкувались, по мінімуму координувались. Тому що, власне, в нього була ціль — не ефективне міністерство вибудувати, а свої якісь інтереси задовольнити, щоб ніхто особливо не втручався».

Ґрунтуючись на інтерв'ю, можна визначити такі стилі мислення топ-управлінців, як прогресивний, орієнтований на інклюзивний розвиток та консервативний, орієнтований на особистий контроль, які відображені в таблиці:

- МЕНТАЛІТЕТ ПРАВЛЯЧИХ ЕЛІТ (вищий рівень) +		
Консервативний	**VS**	**Прогресивний**
■ Збереження статусу кво (нинішнього стану речей) ■ Лояльність ■ Політичний інтерес ■ Мікроменеджмент ■ Орієнтованість на процес		■ Орієнтованість на зміну статусу кво ■ Професіоналізм ■ Меритрократія ■ Автономія та делегування ■ Орієнтованість на результат

Таблиця 1. Прогресивний та консервативний лідерський стиль мислення

Прогресивний, орієнтований на інклюзивний розвиток лідерський стиль мислення дозволяє швидше досягти бажаних реальних змін. Цей стиль більш орієнтований на досягнення командних результатів, професіоналізм та меритократія є справжніми цінностями та заохочуються керівником, який надає велику автономію та вміє делегувати необхідні повноваження.

Прогресивний лідерський стиль мислення, відповідно, більш сприятливий для створення необхідного рівня довіри: компетентність, меритократія та автономія є ключовими управлінськими практиками та сприяють розвитку організаційної культури, орієнтованої на реальні зміни.

Консервативний, орієнтований на особистий контроль лідерський стиль мислення більш спрямований на процес, характеризується високим рівнем контролю та мікроменеджментом, лояльність та політичний інтерес переважають над професіоналізмом та загальним інтересом.

Цей стиль сприяє де-факто збереженню статусу-кво, в кращому випадку, певні зміни відбуваються, але вони є більш косметичними, або периферійними, недостатньо системними.

Щоб краще зрозуміти цю різницю у стилях лідерства, на якій наголосили респонденти, можемо звернутись до досліджень Біла Джойнера та Стіва Жозефса[6], які звернули особливу увагу у своїх роботах на *«гнучкість»* ментальності лідера як надзвичайно важливий компонент для трансформаційної організаційної культури.

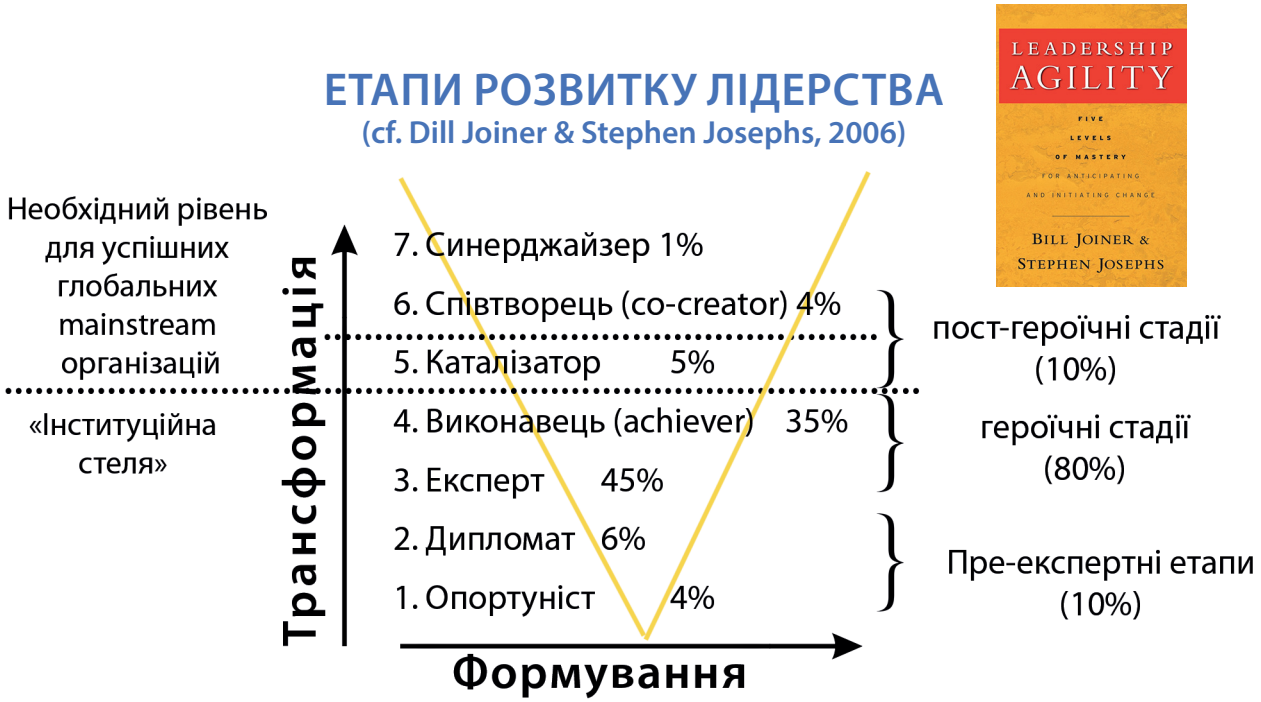
II. «Гнучка» ментальність лідерів та сильна орієнтованість на зміни як ключ до успішних реформ

«Гнучкість» ментальності лідера

«Гнучкість» ментальності лідера визначає здатність до ментальності, що більш або менш розвиваюча, та до здатності керівництва супроводжувати трансформаційні організаційні зміни.

Біл Джойнер та Стів Жозефс вважають що **лише 10% лідерів володіють необхідним рівнем ментальності,** що більш або менш розвиваюча, для того, щоб працювати максимально ефективно та забезпечити необхідну екосистему успішного розвитку в контексті «постійних» змін.

Для **успішної трансформаційної організаційної культури** потрібні **сильна культура лідерства — каталізатора на найвищому рівні** — та **сильна лідерська виконавча культура на середньому рівні організації** (див. модель формування та етапи розвитку лідерства Біла Джойнера та Стіва Жозефса).



Джерело: Joiner, Bill & Josephs, Steve (2006), Leadership Agility: Five Levels of Mastery for Anticipating and Initiating Change

6. Joiner, Bill & Josephs, Steve (2006), Leadership Agility: Five Levels of Mastery for Anticipating and Initiating Change.

Найпоширеніша культура лідерства: дослідження свідчать, що 90% лідерів зупиняються під стелею пост-героїчного лідерства, лідерів-каталізаторів менше. Стадія «лідера-виконавця» є свого роду культурною стелею, і багато хто бачить її як фінальний пункт розвитку. Наразі лише 10% лідерів досягають пост-героїчних етапів *лідера-каталізатора або лідера-синерджайзера*.

Експертна лідерська культура характеризується ізольованою роботою менеджерів, переважанням мікроменеджменту, недостатністю часу для стратегічного підходу до ролі.

Виконавча лідерська культура передбачає, що менеджери формують стратегічні цілі, зміни всередині команди, організовують командну роботу та створюють культуру, орієнтовану на клієнта.

«Каталізаторська» лідерська культура полягає в формуванні менеджерами бачення довгострокової організаційної гнучкості. Менеджер є лідером з високою залученістю. Лідери активно шукають відгуки та експериментують з новою поведінкою та культурою.

В наведеній нижче таблиці відображені лідерські рівні спритності (agility) авторства Білла Джойнера та Стіва Джозефса.

ТРИ ЛІДЕРСЬКІ АРЕНИ & 5 РІВНІВ СПРИТНОСТІ/ГНУЧКОСТІ

Синерджайзер (1%) **Співтворець (4%)** **Каталізатор (5%)**	Візіонер, фасилітатор. Вважає, що лідери розвивають інноваційне та натхненне бачення та залучають потрібних людей, щоб перетворити спільно це бачення у реальність. Лідери розвивають відповідальність і активно сприяють розвитку учасників команди.	Послідовник противаги між авторитарними та пристосованими стилями, відповідно до особливих потреб кожної ситуації. Здатний сформулювати і ставити під сумнів основні вірування. Щиро зацікавлений у вивченні різних точок зору. Проактивний пошук та використання зворотного зв'язку.	Мета - створити команду з високим рівнем залученності. Діє як керівник команди та фасилітатор. За складних питань він / вона шукає / провокує відкритий обмін візіями. Прихильник прямих відносин. Використовує розвиток команди як засіб розвитку лідерства.	Організаційні ініціативи часто включають розвиток культури, яка сприяє спільній роботі, участі та відповідальності / підзвітності. Проактивне співробітництво з різними зацікавленими сторонами відображає його переконання в тому, що якість рішень посилюється не лише підтримкою, а й вкладом / врахуванням інтересів / позиції іншої сторони.
Виконавець (35 %)	Стратегічна орієнтація, орієнтованість на результат. Вважає, що лідери мотивують інших, демонструючи їм виклик, а також задоволення від участі у більш широких цілях.	Перш за все відображається один із стилів - авторитетний або адаптативний. Однак він / вона має певну здатність балансувати з менш улюбленим стилем. Приймає та навіть заохочує зворотний зв'язок, якщо це корисно для досягнення бажаних результатів.	Працює як менеджер, що володіє всіма інструментами управління. Зустрічі для обговорення важливих стратегічних або організаційних питань часто організовуються, щоб отримати підтримку інших для власного бачення / поглядів.	Організаційні ініціативи включають аналіз зовнішнього середовища. Стратегії пошуку підтримки зацікавлених сторін варіюють від односторонньої комунікації до намагання зрозуміти інтереси іншої сторони.
Експерт (45%)	Тактична орієнтація, що сприяє вирішенню проблем. Вважає, що лідери поважають та за ними йдуть, завдяки авторитету та досвіду.	Його стиль - або твердо підтримувати свою думку, або стримати себе, щоб сподобатись інших. Може переходити від одного стилю до іншого, особливо якщо це різний тип відносин. Тенденція не давати або просити зворотного зв'язку.	Швидше керівник, ніж менеджер. Створює групу людей, а не команду. Працюючи з людьми, він / вона робить це способом "від людини до людини". Занадто заглиблений в деталях своєї роботи, щоб мати можливість прийняти стратегічний стиль.	Його організаційні ініціативи спрямовані на поступові поліпшення, обмежені його командою / проектом. Він / вона не приділяє особливу увагу іншим стейкхолдерам.

Джерело: Joiner, Bill & Josephs, Steve (2006), Leadership Agility: Five Levels of Mastery for Anticipating and Initiating Change

Сьогодні, як ніколи раніше, організаціям потрібні «лідери-каталізатори», щоб справлятися з проблемами, швидкими змінами та складнощами сучасних організацій.

Чому варто переходити на пост-героїчні етапи лідерства? Автори так пояснюють необхідність посилення уваги до високопотенційних програм з фокусом на розвиток лідерського потенціалу каталізаторського типу:

- Лідери в 5-10 разів ефективніші;
- Керуються цінностями та принципами;
- Мотивовані організаційними, а не лише особистими цілями;
- Усвідомлюють важливість роботи на рівні інтерпретації, сприйняття, переконань, захисних реакцій ...;
- Усвідомлюють «ментальні межі» інших і здатні враховувати їх;
- Схильність до створення спільного бачення та до створення нових смислів та контекстів дії;
- Прихильні до створення умов розвитку для інших;
- Скромність та емпатія vs егоцентризм та нарцисизм;
- Уміння вести системні організаційні перетворення.

Лідерство розвивається поетапно, лідерський стиль стає більш цілісним з досвідом (за умови необхідної уваги до професійного розвитку лідерського потенціалу). При цьому ми розвиваємо розумові та емоційні можливості, необхідні для більш гнучкого поводження. Етапи не є монолітними. Вони складаються з динамічних взаємопов'язаних ментальних та емоційних можливостей.

Аналіз глибинних інтерв'ю у світлі теорії лідерства вищезгаданих авторів дозволяє стверджувати, що успішні реформи української державної служби потребують **стратегії залучення та розвитку потенціалу лідерів-каталізаторів змін та системних трансформаційних процесів.**

Орієнтованість на зміни

Орієнтованість на зміни є ще одним ключовим фактором для успішної динаміки реформи державної служби в Україні: потрібні люди з певним набором навичок, які дозволяють досягти очікуваних змін.

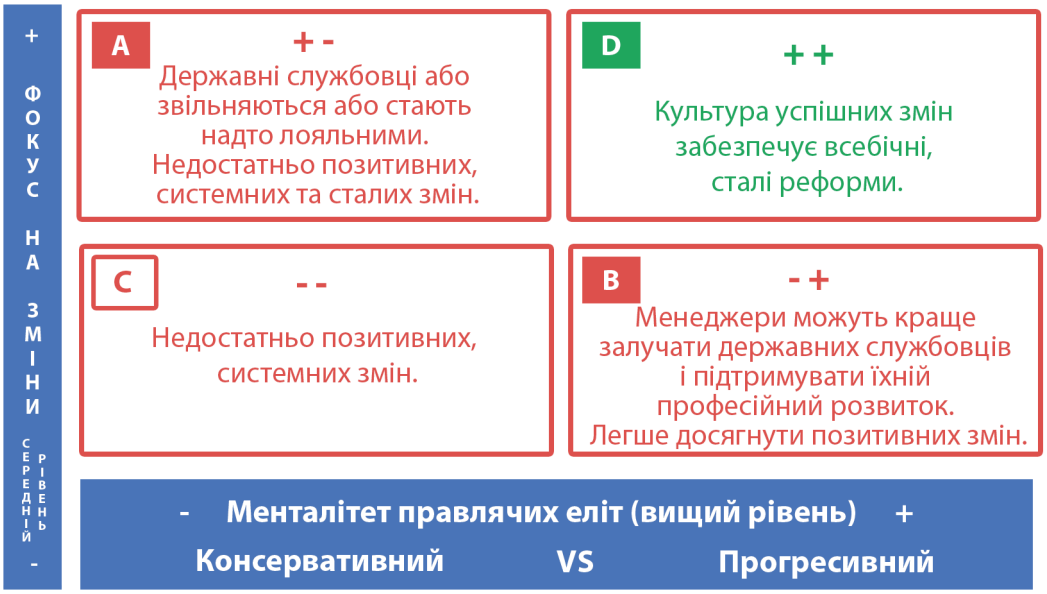
ОРІЄНТОВАНІСТЬ НА ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ЗМІНИ
КЛЮЧОВІ КОМПЕТЕНЦІЇ

-	Проактивність (Proactivity)	+
-	Інноваційність (Innovation)	+
-	Прийняття ризику (Risk-taking)	+
-	Автономія (Autonomy)	+
-	Конкурентоспроможна агресивність (Competitive aggressiveness)	+

На основі досліджень основних компонентів поведінки, яка «орієнтована на зміни» («entrepreneurial orientation» cf. Miller, 1983; Lumpkin & Dess, 1996), можна виокремити певні якості, яких потребує «орієнтація на реформи» — інноваційність, проактивність, автономність фахівців з питань реформ, які не бояться ризиків та вміють боротись за реформи та залучати необхідних стейкхолдерів. Такі навички та «орієнтовану на реформи» поведінку потрібно заохочувати для досягнення бажаних результатів.

Керівникам вищого рівня потрібно розвивати навички стратегічного управління та управління змінами. Фахівцям з питань реформ та іншими менеджерам середнього рівня потрібно розвивати навички управління проектами та управління змінами. Для успішного впровадження реформи державної служби необхідно заохочувати таку поведінку, щоб збільшити організаційну орієнтованість на трансформаційні зміни.

Лідерська гнучка та розвивальна ментальність та орієнтованість на зміни дозволяють краще зрозуміти різні конфігурації в українських державних інституціях, які впроваджують реформу державної служби (на момент проведення інтерв'ю, перший семестр 2018 року).



Ідеальна конфігурація — конфігурація D: прогресивний лідерський стиль мислення *(top level)* з доброю орієнтацією на зміни *(middle level)*, тоді ми спостерігаємо необхідні умови та ключові фактори для розвитку організаційної культури успішних змін, міцних та стійких реформ.

Конфігурація Б дозволяє все ж таки швидше досягти бажаних змін, керівник вміє (зможе) залучити співробітника, легше досягти системних позитивних змін.

Конфігурація А — це та конфігурація, де бракує сильних системних позитивних змін через консервативний лідерський стиль, орієнтований на контроль та мікроменеджмент. В результаті орієнтований на зміни державний службовець середньої ланки стає лояльним до системи, або працює над маленьким фронтом роботи, або приймає рішення йти з державної служби.

Конфігурація С найгірша через брак стимулів, мотивації та навичок щодо впровадження системних змін з двох боків.

Здатність керівництва супроводжувати трансформаційні організаційні зміни є визначальною для впровадження нової культури успішних та стійких змін на різних організаційних рівнях державних інституцій.

Департаменти управління людськими ресурсами **відповідальні за розвиток компетенцій державних службовців та відіграють важливу роль з погляду виявлення та розвитку необхідних навичок з управління змінами** під час процесу відбору, інтеграції та для забезпечення професійного розвитку кадрів, що мають потенціал бути агентами змін.

III. Про важливість реформування галузі HRM (управління людськими ресурсами), або Чому потрібно працювати з так званою «старою» державною службою

Управління людськими ресурсами є одним з п'яти напрямів реформи української державної служби. Міжнародні експерти SIGMA відзначили суттєві виклики у сфері HRM, зокрема: сконцентрованість *HR-відділів* переважно на операційній діяльності та процедурах, здебільшого відсутність впроваджених стратегій розвитку персоналу та управління людськими ресурсами у міністерствах, аналітичних прогнозів у сфері *HRM*, а підготовка річних планів управління персоналом не є усталеною практикою[7].

Відсутність сформованої інформаційної системи управління людськими ресурсами *(HRMIS)*, створення якої передбачено Стратегією реформи державного управління, визнається основною перешкодою на шляху формування сучасних практик управління людськими ресурсами, хоча уряд повністю визнає цю проблему[8].

Взаємодія «нової» та «старої» державної служби викликає певні питання у світлі аналізу результатів глибинних інтерв'ю, внутрішня комунікація реформ часто недостатня, що підкреслили майже всі респонденти.

Ми проілюструємо важливість підсилення напряму *Human Resources Management (HRM, управління людськими ресурсами, УЛР, далі в тексті HRM або УЛР)* для успішності реформи державної служби за допомогою **трьох основних принципів менеджменту та управління людськими ресурсами**:

1. Менеджмент — це ***структурування та управління процесами плюс максимальне залучення кадрів***, які виконують робочі завдання, їхня мотивація, вміння розряджати конфлікти тощо.
2. ***80% часу та управлінської енергії віддаємо на роботу з командою***, потрібно постійно стимулювати та розвивати кадровий ресурс.
3. ***Комунікація та коучинг відіграють ключову роль у процесі подолання «нормального» (тобто очікуваного) опору змінам.***

У світлі проаналізованих глибинних інтерв'ю ці три основні принципи менеджменту та управління людськими ресурсами важливі з погляду оптимізації ролі менеджера, з урахуванням типології команди та важливості коучингу для долання опору змінам на рівні державних службовців середньої ланки.

7. SIGMA Baseline Measurement Report. The Principles of Public Administration. Ukraine, June 2018. — P. 66. http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf
8. Ibidem.

Як оптимізувати роботу у галузі «управління людськими ресурсами»?

А. Структурування та налаштування правильних процесів — це лише частина роботи менеджера або реформатора. Друга частина — залучення кадрів у процес реформ, повага до людей, мотивація через збільшення рівня автономії, позитивні фідбеки тощо.

Менеджмент — це управління процесами та людськими ресурсами. Сучасний підхід до *Human Resources Management (HRM)* підкреслює необхідність розвивати компетенції та залучати співробітників, мотивуючи та розвиваючи їхню автономію.

Вміти мотивувати співробітників не лише через фінансові важелі, а також за допомогою нефінансових або психологічних драйверів ще більш важливо у державному секторі, де саме символічна мотивація через визнання та залучення надає додаткові стимули для підвищення ефективності та результативності роботи державних службовців.

Делегування деяких функцій і повноважень управлінцям середньої і нижчої ланок допоможе як розвантажити державного секретаря, так і стимулювати культуру ініціативності та більшої самостійності на противагу звичній виконавчій дисципліні[9].

«Я пам'ятаю, журналісти колись прийшли до мого департаменту, і почали питати чиновників ще навіть старої системи: *«Як вам тепер тут працювати? Як у вас?»*. І мене так це здивувало. Ці чиновники почали журналістам розказувати: *«В нас тепер така демократія. Директор тепер каже, щоб ми самі все вирішували* (сміється)». Тобто вони казали, *«О, з нами радяться»*. Таке говорили. (...)

І тепер, коли я пішла звідти (...). Вони всі в пригніченому такому стані, (...) більшість вже покинули той департамент. (...) Кажуть, що ніхто з ними не радиться. Тобто вони мали бачення цього всього. (...) З ними перестали радитись, їх перестали вважати за людей».

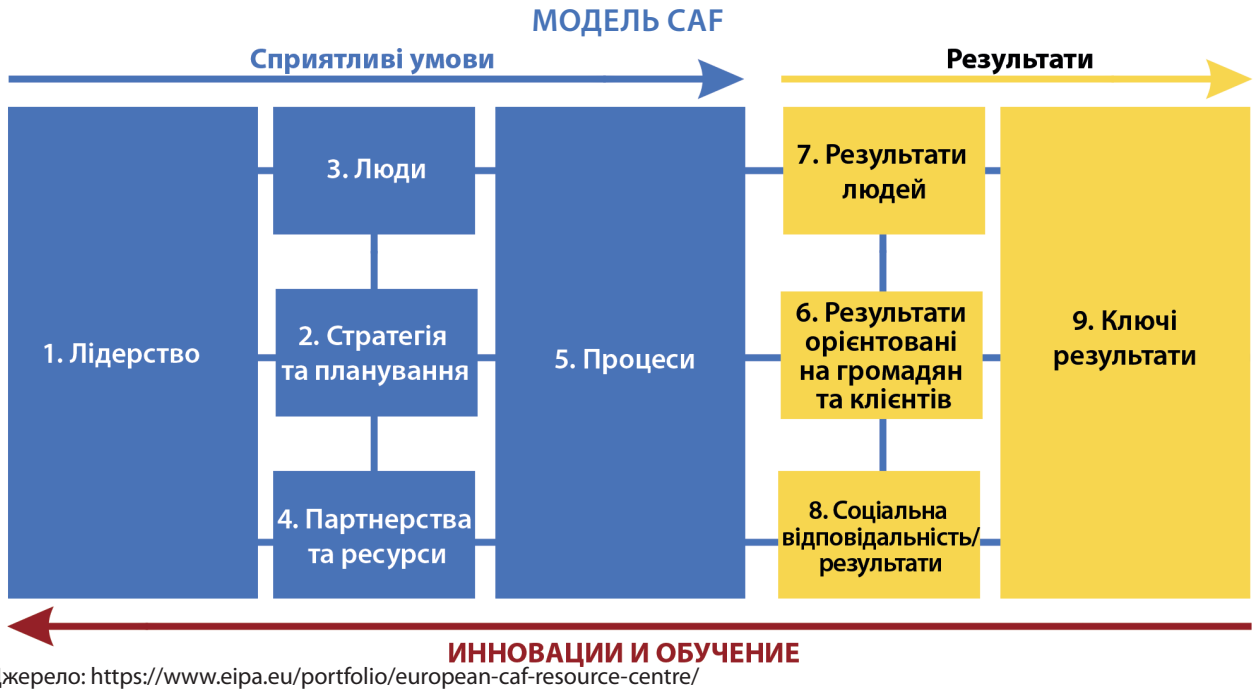
Джерело: Vision & Management, professional consulting supports (2010)

Необхідно розробити комплексний підхід до *Human Resources Management (HRM)* та забезпечити його імплементацію. **Реформа державної служби не може бути успішною без впровадження нової філософії державної служби, де робота з людьми є ключовою.** Це також мало би включати і нову філософію роботи відділів з питань управління персоналу, яка би передбачала перехід від фокусу на операційній і процедурній діяльності до скоординованого формування і реалізації стратегій і планів розвитку людських ресурсів, із застосуванням системи *HRMIS*.

9. Міжнародні експерти SIGMA наводять приклад того, що голови департаментів могли би самостійно приймати рішення про відрядження, лікарняні співробітників департаментів та розвантажити роботу державних секретарів. Див.: SIGMA Baseline Measurement Report. The Principles of Public Administration. Ukraine, June 2018. — P. 92. http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf .

Для успішної реформи державної служби важливо звернути необхідну увагу на нову філософію роботи з державними службовцями, щоб **забезпечити на наступному етапі усвідомлення принципу клієнтоорієнтованості державних службовців стосовно громадян**.

Принципи *Common Assessment Framework* — гарна рамка для оптимізації роботи у цьому напрямі. Філософія побудови ефективної державної служби на принципах *Common Assessment Framework* буде також корисною для розробки інструментів самооцінювання державних інституцій з точки зору просування реформи державної служби та впровадження нової філософії та організаційної культури служіння інтересам суспільства, а не безпосереднього керівника.



Джерело: https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/

Навчитись працювати з «старими» держслужбовцями

З точки зору типології або складу команди дослідники в галузі *організаційної поведінки (organizational behaviour)* розрізняють:

1. Стартову ситуацію *організацій, які створюються, умовно кажучи, з нуля,* коли (теоретично хоча б) можливо збирати команду лише з компетентних та мотивованих людей з надзвичайно високим рівнем автономії.
2. *Ситуацію «успадкованих» організацій*, коли менеджер має працювати з наявною командою, яку він не може (повністю) замінити.

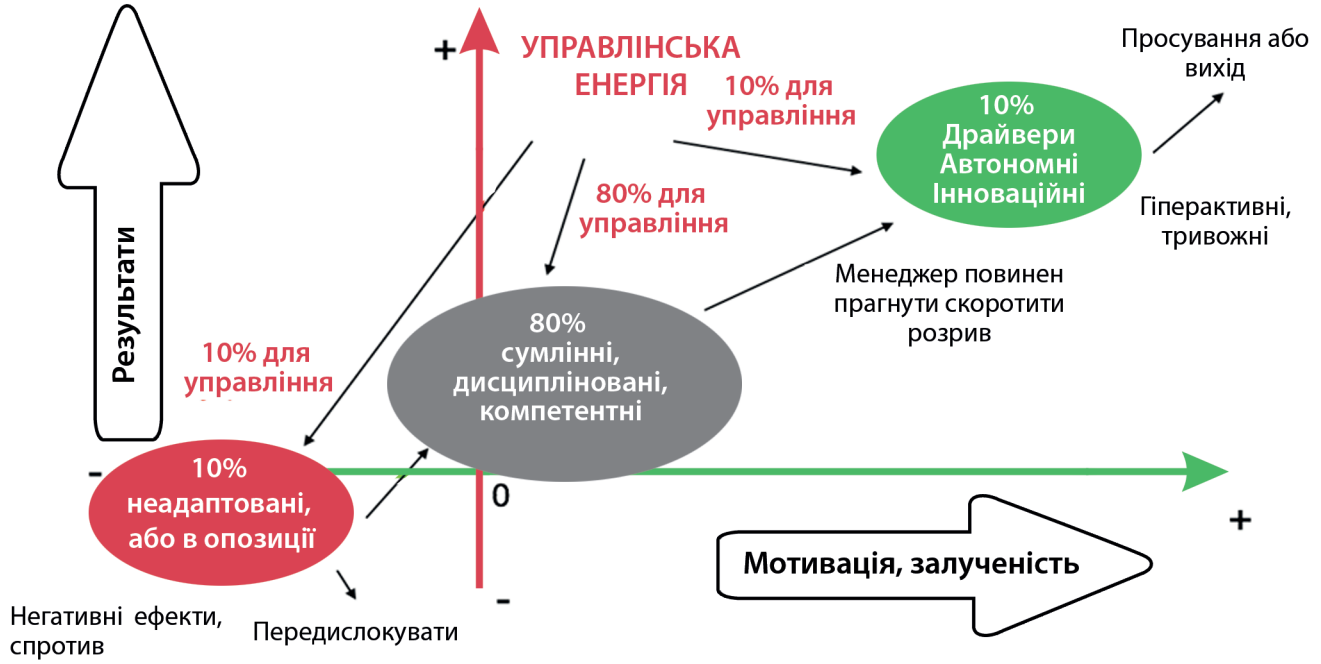
Ситуація 1 трапляється частіше при створенні стартапу або у бізнес-компаніях. Ситуація 2 — деколи в бізнес-середовищі, набагато частіше — в державних інституціях.

У таких випадках (див. таблицю, склад команди в ситуації 2) закон Парето в галузі управління командою полягає в тому, що ефективність менеджера залежить від його вміння правильно працювати з трьома основними категоріями співробітників:

a) локомотиви, або драйвери, дуже автономні (10%),
b) кадри, які постійно критикують або в опозиції (до 10%),
c) основна частина команди, сумлінна та дисциплінована, але не завжди інноваційна, не завжди автономна, деколи пасивна (+/- 80%).

Завдання менеджера — створювати умови, за яких співробітники з основної, третьої групи розвивають свої компетенції та мотивацію, стають більш автономними та ефективними.

ТИПОЛОГІЯ КОМАНДИ ТА СТИЛІ УПРАВЛІННЯ



Джерело: Vision & Management, professional consulting supports (2010)

Аналіз результатів глибинних інтерв'ю у світлі досліджень в галузі *організаційної поведінки (organizational behaviour)* та з урахуванням особливостей державних інституцій ставить перед необхідністю переглянути теперішню стратегію реформи державної служби, яка ігнорує *de facto* потенціал так званих «старих» державних службовців, що було підкреслено респондентами неодноразово. Комунікація реформи серед державних службовців старого покоління недооцінена та негативно впливає на перебіг роботи.

Витяги з інтерв'ю:

«Там є кадри, які нормальні, і можна з ними працювати. Якщо змінити середовище, змінити цілі, навпаки, вони добрі. Тому що вони знають, як воно працює»

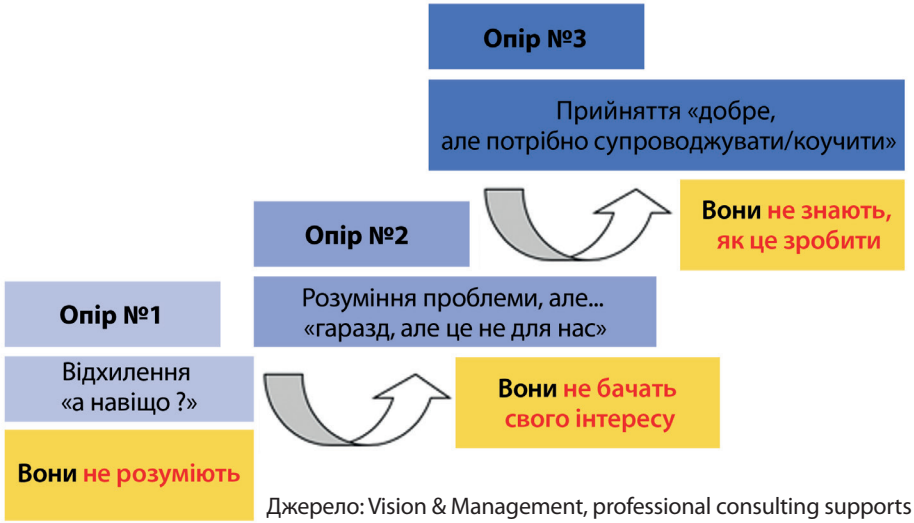
Оновлення концепції роботи з, умовно кажучи, «старими» державними службовцями, як називають респонденти 80% «пасивних / менш автономних» співробітників середнього рівня, надасть додатковий стимул реформі та збільшить кількість агентів змін в державних інституціях. **Підсилення внутрішньої комунікації цієї оновленої стратегії реформи щодо різних категорій співробітників** (з, умовно кажучи, «нових» та «старих» державних службовців) є також необхідним кроком для досягнення більш успішних та сталих організаційних трансформаційних змін.

Про важливість організаційного коучингу для досягнення успішних змін

Для впровадження успішних та сталих організаційних реформ необхідно вміти долати «нормальний» феномен опору змінам. Розуміння психологічного опору змінам через всі незручності, які створює необхідність виходити з зони комфорту, — один з ключових елементів стратегії успішних трансформаційних змін.

Не заглиблюючись у довгі теоретичні моделювання, можна проілюструвати три основні рівні «опору», які потрібно долати у процесі реформи.

ПОДОЛАННЯ ОПОРУ ЗМІНАМ



Джерело: Vision & Management, professional consulting supports (2010)

Таким чином зрозуміло, чому відповідальні за концепцію реформи державної служби мають регулярно перевіряти: 1) що загальна стратегія чітка та зрозуміла з погляду того, «навіщо» реформа, 2) що кожен реформатор має необхідний message box та вміє пояснити своєму оточенню інтерес реформи для конкретного відділу, департаменту, міністерства, та 3) передбачити необхідні інструменти, тренінги та коучинг для того, щоб показати на практиці, «як робити інакше».

Для того щоб частина тих, умовно кажучи, 80% державних службовців, які «сумлінні, дисципліновані, компетентні, але не дуже інноваційні, не дуже автономні та часто пасивні», змогла проявити свій потенціал та стати також «агентом змін та реформ», необхідно передбачити хороший рівень внутрішньої комунікації. Організаційний коучинг та партисипативний стиль менеджменту є дуже потужними інструментами для впровадження нових робочих практик. Цей підхід передбачає достатню увагу саме напряму розвитку компетенції та людського потенціалу, на додачу до процедурних або регуляторних аспектів реформи державної служби.

Отже, аналіз глибинних інтерв'ю проілюстрував необхідність заохочення *прогресивного лідерського стилю мислення* та складових компетенцій *орієнтованості на зміни*, таких як меритократія, автономія, проактивність та інноваційність тощо.

Здатність керівництва супроводжувати трансформаційні організаційні зміни є визначальною для впровадження нової культури успішних та стійких організаційних змін, а департаменти управління людськими ресурсами **відповідальні за розвиток компетенцій державних службовців та відіграють важливу роль з погляду виявлення та розвитку необхідних навичок управління змінами.**

У другій частині нашого дослідження ми проаналізували детальніше, чи (та як) ці компетенції та поведінка заохочуються керівництвом сучасної державної служби в Україні, стосовно «нових» державних службовців, а саме фахівців з питань реформ.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ВИСНОВКИ

Цей звіт складений на основі двоетапного дослідження, першою стадією якого було 21 глибинне інтерв'ю з вибіркою найбільш обізнаних державних службовців з міністерств і відомств. Друга стадія експериментального дослідження полягала у проведенні відкритих опитувань *(open-ended survey)*, які було розіслано 450 фахівцям з питань реформ.

На підставі аналізу якісних даних глибинних інтерв'ю, результатів опитувальника ФПРів та наукового обґрунтування запропоновано такі рекомендації:

1. **Взяти за основу оновлення концепції реформи української державної служби *Common Assessment Framework***. Впровадження цієї загальної парадигми самооцінювання державної служби, яка була розроблена країнами ЄС впродовж останніх 20 років років, надасть міністерствам та офісу реформ СКМУ необхідні інструменти для оптимізації роботи за напрямом «*управління людськими ресурсами*» та посилення уваги до критичної необхідності вимірювання *people satisfaction and citizens satisfaction* KPIs («задоволеність працівників», а також «задоволеність громадян») для оцінки динаміки реформи української державної служби.

2. Розробити **механізм оцінки та рейтинг реформ за міністерствами, який включав би основні елементи прогресивного розвитку організаційної культури.** Такі рейтинги дадуть додатковий стимул політичним фігурам щодо впровадження реформи державної служби з достатньою увагою напряму «*управління людськими ресурсами*» (HR) та посилення уваги до критичної необхідності вимірювання *people satisfaction and citizens satisfaction* KPIs кожним міністерством та ЦОВВ.

3. Проаналізувати доцільність **створення при НАДС та СКМУ *окремого Innovation State Transformation Office (ISTO) / Офіс інноваційної державної трансформації*** (з питань реформи державної служби, через нову інноваційну філософію змін та реформи управління людськими ресурсами, *à la Better Regulation Delivery Office,* який би доповнював наявні ініціативи більш сфокусованим підходом та більшою увагою до впровадження реформи української державної служби з урахуванням *сучасних міжнародних підходів в галузі управління людськими ресурсами у державному секторі)*.

Один з пріоритетів: **включити основні засади міжнародного компетентнісного підходу у всі етапи роботи з людськими ресурсами на державній службі** (відбір персоналу, розвиток управлінських навичок, розвиток вміння впроваджувати системні трансформаційні зміни, оцінювання компетентнісного потенціалу під час щорічної оцінної співбесіди, розробка каталогу компетенцій для пілотного міністерства та узагальнення на всі ЦОВВ, забезпечення сучасного компетентнісного підходу для розробки національної стратегії підвищення кваліфікації державних службовців тощо).

4. За підсумками *SIGMA Baseline Measurement Report in Ukraine* (червень 2018 р.), державна служба та управління людськими ресурсами, один з п'яти основних напрямів Public Administration Reform, може бути підсилено. Професіоналізм підрозділів з управління персоналом у органах державної служби є одним із основних факторів зміни культури управління під час реформи державної служби. Відповідно, **необхідно якнайшвидше провести реорганізацію / реструктуризацію відділів персоналу та забезпечити умови для створення повноцінних департаментів з управління людськими ресурсами.** Реструктуризацію HR-департаментів можна почати на основі декількох пілотних міністерств, розробити і затвердити методологію та імплементувати в експериментальному порядку, а вже на другому етапі — розробити план імплементації в усіх ЦОВВ. Приклад можливих реалістичних очікуваних результатів шестимісячної експериментальної місії з управління людським ресурсом в пілотному міністерстві:

- Розробити каталог компетенції *(competences framework)* міністерства та оновлені посадові інструкції працівників з функціональним аналізом (модуль «компетенції»).
- Професіоналізувати підхід, що ґрунтується на результатах, оптимізувати інструкцію щодо проведення щорічної оцінки (модуль «інструменти»).
- Скласти навчальний план для міністерства (модуль «професійний розвиток»).

■ Проілюструвати на практиці сучасний підхід до HRM, компетентнісно орієнтований.
■ Сформулювати практичні рекомендації для оновлення необхідних законодавчих актів.

5. **Продовження реформування та вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, зокрема реформування інституцій, що забезпечують їхнє професійне навчання.**

6. **СКМУ: більше комунікацій та координації, менше експертизи, більше стратегічного управління змінами.** Стратегія реформи та кінцеві цілі слабко продумані або не озвучуються.

■ Забезпечити цілісне донесення цілей та завдань реформи до всіх державних службовців (не лише працівників директоратів та офісів реформ). Повною мірою пояснити завдання реформи, роль та місце всіх державних службовців у системі після її успішного завершення.
■ Реалізовувати заходи на підтримку комунікації та порозуміння між державними службовцями з директоратів та поза ними. Мінімізувати прояви «елітаризму» та зверхнього ставлення до державних службовців старого покоління.
■ Вдосконалити систему проведення конкурсів, щоб мінімізувати суб'єктивний чинник та можливості до маніпуляцій при оцінюванні.

7. **Міжнародні проекти технічної допомоги: використати міжнародний досвід українських емігрантів у рамках довгострокових або короткострокових місій технічної допомоги.**

Це дослідження підготовлене в рамках проекту за фінансової підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні (м. Київ). Зміст цього дослідження є виключною відповідальністю ГО "Професійний Уряд.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1. Інструкція для проведення глибинних інтерв'ю: динаміка реформування державної служби в Україні

Путівник глибинного інтерв'ю: динаміка реформування державної служби в Україні. Інтерв'ю з інсайдерами про успіхи, проблеми та ризики реформи державної служби (ДС) в Україні.

ДАТА: _____ ЧАС: _____

ВСТУП: дослідження покликане проаналізувати динаміку реформування державної служби в Україні, успіхи, проблеми та ризики реформи державної служби (ДС) в Україні, організаційну культуру державних інституцій.

МЕТА: визначити проблеми, які призводять до уповільнення реформи державної служби. Розробити рекомендації для зміцнення спроможності державних службовців до забезпечення максимальної ефективності та успішності очікуваних реформ в інтересах громадян.

Біографія і мотивація респондента

1. Розкажіть коротко про Ваш досвід роботи на ДС.

2. Чому Ви прийшли / пішли / залишилися на ДС? Що змусить Вас піти з ДС?

3. Назвіть три основні емоції на вході + на виході/або на момент інтерв'ю?

Організаційні практики на ДС в теперішній час (або на момент роботи)

4. Які цінності Вашого професійного середовища?

5. Які професійні і особисті якості цінуються в [Вашому міністерстві, службі, підрозділі]? В якій формі вони заохочуються? Наведіть кілька прикладів.

6. Яка поведінка заохочується у Вашій державній установі? (автономія, проактивність, здатність до прийняття поміркованих ризиків, інноваційність, конкурентоспроможність, орієнтованість на результат, орієнтованість на громадянина etc.)

7. Як би Ви описали свій стиль менеджменту? (Вони своїми словами описують, ми намагаємось зрозуміти, чи то ближче до авторитарного чи до інклюзивного стилю управління; мета — розпитати про різні аспекти стилю управління в різних ситуаціях).

8. Наскільки високий рівень автономії у Вашій роботі? У яких питаннях, що стосуються Вашої роботи, Ви приймаєте рішення самостійно, а в яких радитесь з керівниками? Чи відповідає це формальному розділенню повноважень? Чи вважаєте Ви такий поділ повноважень оптимальним або Ви вважали би за краще його змінити? Чому?

9. Чи готове Ваше керівництво чути Вас або Ваших колег в робочих питаннях (експертні пропозиції, які йдуть «знизу вгору») та неробочих (організація діяльності, матеріально-господарські питання)? Чи відрізняються в цьому питанні представники «старих» та «нових» команд (наприклад, «нові» керівники ігнорують «старих» співробітників, або «старі» не сприймають думку «нових» співробітників)?

10. Що є головним фактором, необхідним для отримання заохочень і просування по службі в [Вашому міністерстві, службі, підрозділі]? Яку роль відіграють особисті досягнення і здібності, тривалість перебування на держслужбі, особисті симпатії, політичні чинники? Чи відрізняється [Ваше міністерство, служба, підрозділ] в цьому від інших?

11. Чи є меритократія важливим фактором на ДС в Україні на сьогодні? Аргументуйте, будь ласка.

12. Чи є мораль важливим фактором на ДС в Україні на сьогодні? Аргументуйте, будь ласка. Чи вважаєте

Ви важливим для державного службовця керуватися мораллю в своїй роботі? В яких випадках «так» і в яких випадках «ні»? Чи стикаєтеся / стикалися Ви з ситуаціями, коли моральні міркування суперечать формальним правилам? Якщо так, то наведіть приклади. Наскільки часто Ви або Ваші підлеглі стикаєтеся / стикалися з такими ситуаціями?

13. Як би Ви пояснювали людині з іншої країни, як функціонує українська державна служба, та які неписані правила Ви б назвали найважливішими? Як би Ви сформулювали 3 неписані правила, які дійсно діють в українській державній службі?

14. Чи є у Вашої організації прихований порядок денний (hidden agenda)?

Оцінка реформи ДС

15. Як Ви би сформулювали для себе цілі реформи ДС?

16. Які Ваші враження про динаміку реформи ДС?

17. Які позитивні зміни (з погляду якості, кількості, швидкості виконаної роботи, рівня чесності) Ви мали можливість спостерігати? Опишіть 2-3 конкретних кейси.

18. В яких аспектах ДС Ви спостерігаєте прогрес в просуванні до цілей реформи? Наведіть конкретні приклади.

19. В яких аспектах ДС Ви спостерігаєте погіршення ситуації в плані досягнення цілей реформи? Наведіть конкретні приклади. Які ще негативні зміни (з погляду якості, кількості, швидкості виконання роботи, рівня чесності) Ви мали можливість спостерігати? Опишіть 2-3 конкретних кейси.

20. Як Ви вважаєте, які основні перешкоди для досягнення цілей реформи? Що заважає її здійсненню в [Вашому міністерстві, службі, підрозділі] і що заважає на вищих рівнях керівництва? Чому виникають такі перешкоди? Які способи виправити ситуацію бачите Ви?

21. На Вашу думку, які найбільші проблеми (індивідуального та/або інституційного рівня) потрібно вирішити найближчим часом?

22. Як Ви вважаєте, що є причиною цих проблем?

23. Які складнощі особисто Вам заважають досягати бажаного результату (тобто бажаних змін на вашому рівні відповідальності)?

24. Як це впливає на досягнення поставлених колективних цілей стосовно очікуваних реформ?

25. Як Ви оцінюєте рівень підтримки керівництва / уряду / АП для успішного проведення реформи ДС?

26. Чи помічаєте Ви спротив (внутрішній та/або зовнішній) реформуванню ДС у вашій інституції?

27. Як би Ви могли описати взаємодію між «старою» та «новою» командами в рамках свого міністерства / відомства? Чи є між ними комунікація, чи роблять вони одна одній кроки назустріч або, навпаки, саботують роботу?

28. Як Ви вважаєте, чого суспільство очікує від реформи ДС? Чи будуть, на Вашу думку, результати реформи відповідати очікуванням суспільства? Наведіть 2-3 приклади, які результати будуть позитивно сприйняті суспільством, а щодо яких очікування не виправдаються, на Вашу думку.

Потенціал успішного управління змінами

29. Яких компетенцій (або яких знань) Вам бракує для досягнення поставлених цілей (індивідуальних та колективних) стосовно очікуваних реформ?

30. Чи є в Вашій команді люди, які не завжди конструктивні? Чи вдається Вам легко влагоджувати ситуації, коли є певний антагонізм (брак конструктиву, різні ідеологічні / аналітичні бекграунди, маніпулятивні комунікації тощо) в колективі?

31. Чи вмієте Ви будувати коаліції навколо своїх ідей / ініціатив / проектів?

32. Як би Ви оцінили свою здатність до співпраці / до синергії?

33. А як би оцінили Вашу здатність до співпраці Ваші колеги / Ваша команда?

34. Чи вважаєте Ви, що для досягнення поставлених цілей з погляду успішності реформ важливо вміти розвивати довіру в команді? Аргументуйте, будь ласка.

35. Чи вмієте Ви будувати довіру в команді? Як Ви це робите? Що Ви для цього робите?

36. Чи є у Вас інші думки з приводу тем, що ми обговорювали, які ще нам варто знати?

Дуже дякуємо за Ваш час!

Дані будуть анонімізовані і оброблені в узагальненій формі.

ДОДАТОК 2. Опитувальник для розгорнутого онлайн опитування фахівців з питань реформ (ФПРів)

ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПІД ЧАС РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

I. Чи допомагає Вам безпосереднє керівництво розвивати себе? Чи відчуваєте Ви їхню підтримку в щоденній роботі?

II. Яка поведінка заохочується у Вашому директораті / міністерстві? Яким чином? Наведіть приклад, будь ласка.

1. Інноваційність? Наведіть приклад, будь ласка.
2. Проактивність? Наведіть приклад, будь ласка.
3. Не боятися ризикувати? Наведіть приклад, будь ласка.
4. Вміти захищати свої ідеї / пропозиції / бачення? Наведіть приклад, будь ласка.
5. Вміти працювати на досягнення результатів? Наведіть приклад, будь ласка.
6. Автономія? Наведіть приклад, будь ласка.
7. Відповідальність? Наведіть приклад, будь ласка.
8. Компетентність? Наведіть приклад, будь ласка.
9. Прозорість? Наведіть приклад, будь ласка.
10. Чесність? Наведіть приклад, будь ласка.
11. Підтримка колег? Наведіть приклад, будь ласка.
12. Небайдужість? Наведіть приклад, будь ласка.
13. Лояльність? Наведіть приклад, будь ласка.
14. Меритократія? Наведіть приклад, будь ласка.
15. Поважати етичні та моральні принципи? Наведіть приклад, будь ласка.
16. «Виконавчий дух» (старанність)? Наведіть приклад, будь ласка.

III. Чого Вам бракує, щоб відчувати себе успішним реформатором?

IV. Наскільки чітко Ви розумієте роль команди, в якій працюєте?

V. Як Ви охарактеризуєте професійну культуру у Вашому міністерстві? Наведіть приклади.

VI. Які заходи змогли б покращити організаційну культуру на державній службі?

Дякуємо Вам за участь!

ДОДАТОК 3. Резюме воркшопу «Трансформація організаційної культури держслужби: від викликів до позитивних рішень» (12 грудня 2018 р., Київ)[10]

ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА І ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРАКТИКИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
Воркшоп PGA «Трансформація організаційної культури держслужби: від викликів до позитивних рішень» (Київ, 12.12.2018)
Питання для обговорення в робочих групах

I. Рамка компетентностей
Проаналізуйте вашу тему крізь призму таблиці нижче.

1. Теперішній стан		**2. Бажаний майбутній стан / вигляд**
Який теперішній стан справ?		Як виглядає ідеальна картинка в майбутньому?
	3. Наступні кроки / «швидкі перемоги»	
	Які можуть бути перші кроки для досягнення? Які можуть бути швидкі видимі результати?	

Продумуючи відповіді, поміркуйте над такими питаннями:
· *Якими компетентностями повинні володіти сучасні державні службовці? Поясніть (розпишіть) кожну із них.*
· *Чи є різниця в компетентностях для різних категорій?*
· *Чи є базові компетентності, якими повинні володіти усі держслужбовці?*

8. Воркшоп «Трансформація організаційної культури держслужби: від викликів до позитивних рішень» було організованого Асоціацією «Професійний Уряд» у співпраці з Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Національним агентством з питань державної служби за підтримки Фонду Конрада Аденауера в Україні 12 грудня 2018 р. у Києві за участі понад 30 представників міністерств і відомств, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Національного агенства із питань державної служби, представників дипломатичних установ, міжнародних проектів і програм технічної допомоги Україні, експертів та дослідників державного управління.

1. Теперішній стан / проблеми

Рамки компетенції
1) Немає рамок взагалі.
2) Відсутні профілі щодо soft skills.
3) Немає ідеальної картини держслужбовця — не знаємо чого, коли і навіщо вчити держслужбовців.
4) Competence framework: у 3х. країнах.
5) Що має стати результатом реформи? Із чого почати? На рівні HR-департаментів немає capacity для цього. Треба починати з центру уряду і спускатися.

Проблема термінології: компетентності vs. компетенції
Одна чи декілька рамок компетентності?
- Наразі немає жодної.
- Має бути.
- Soft skills єдина рамка (НАДС).
- Hard skills окремі рамки (профільні органи).
- Матриця компетенцій.

Зв'язок із системою оцінювання і оплати праці
- Наразі відсутній
- Має бути: зв'язок із requirements оцінювання / MBO цілі з урахуванням компетенцій
- Кроки: зміна законодавства, застосування тестів (онлайн тестування компетенцій).

Кар'єрне планування
- Наразі: відбір лише за конкурсом.
- Має бути: зв'язок між розвитком компетенцій та кар'єрним просуванням.
- Кроки: зміна законодавства (ЗУ «Про державну службу»).

Професійне навчання
- Наразі: немає зв'язку між компетенціями і навчанням.
- Має бути: заповнення прогалин у компетенціях.
- Потрібно зробити: створення рамок компетенцій; зміна законодавства (постанова КМУ).

Як рамки компетенцій допоможуть?
А. Щорічне оцінювання.
- У чому gap => орієнтир для індивідуального плану розвитку.

Мотивація людей для заповнення прогалин.
Фінальний продукт: вертикальні та горизонтальні компетенції.

2. Як досягти? / Бажаний стан:
- Зміни до ЗУ щодо оцінки компетенцій та навичок.
- Зміни до порядку оцінювання держслужбовців.
- Створити рамку компетенцій для всіх держслужбовців (поза ФПР).

World Economic Forum: skills forecast на 5 років, закладати у документи з реформи держуправління, HR-стратегії.
ВИКЛИК: ФПРи уже мають рамки компетенції.

II. Місія, візія, цінності органу

Проаналізуйте вашу тему крізь призму таблиці нижче.

1. Теперішній стан		**2. Бажаний майбутній стан / вигляд**
Який теперішній стан справ?		Як виглядає ідеальна картинка в майбутньому?
	3. Наступні кроки / «швидкі перемоги»	
	Які можуть бути перші кроки для досягнення? Які можуть бути швидкі видимі результати?	

Продумуючи відповіді, поміркуйте над такими питаннями:
· *Чи повинен кожен орган мати свої візію, місію, цінності? Чи потрібна єдина система для всієї держслужби?*
· *Хто повинен бути залучений до їхнього формування? Хто і як має ухвалювати рішення?*

1. Проблеми / теперішній стан
1. Брак спільного бачення/розуміння секторальних реформ (відсутність *one voice policy*).
2. Незалучення рядових держслужбовців до формування місії/візії та їх реалізації.
3. Пострадянська ідентичність держслужбовців.
4. Відсутність системи мотивації / покарання за (не)дотримання місії / візії та цінностей (немає різниці, чи є місія / візія).
5. Відсутність ідентичності державних органів.
6. «Виживання» важливіше за розвиток.
7. Негнучкість, неадаптивність.

2. Бажаний стан
1. Держслужба як певна філософія, але кожен орган має місію, візію, цінності.
2. Усі державні службовці розуміють та поділяють в дії місію, візію цінності свого держоргану.
3. Суспільство розуміє, для чого існують державні інститути.
4. Публічна політика є передбачуваною, рішення публічної політики є основою для реалізації цілей та показників та є послідовними.
5. Має бути визначений перелік цінностей держслужби (з формулювання операційних цілей Стратегії реформування державної служби…).
6. Орган захищає суспільний інтерес, а не себе (не потрібен — тоді ліквідовуємо).

3. Кроки назустріч
1. Розробка місії, візії, цінностей + залучення всіх ланок держслужби (ситуаційне завдання із розуміння). Каскад координаційних зустрічей, щоб розробити місію, візію, цінності кожного органу; (заради чого вони працюють).
2. Створення guideline (покрокової інструкції) щодо того, як розробляти місії / візії / цінності + тренінги.
3. Комунікаційна кампанія держави щодо роз'яснення місії / позиціювання держоргану + brand book держоргану: місія, візія, цінності мають бути впізнаваними для населення.
4. Органіграма держорганів: поява чіткої органіграми на кожному сайті держоргану із зазначенням посадових осіб.

5. Внутрішні комунікація та взаємодія:
- Різні канали і формати комунікації; міжсекторальна співпраця.
6. Внутрішні рефлексії:
- Аналіз перемог і поразок;
- Звіти про пророблену роботу включають і аналіз негативу / факапів;
- Fuck up nights / stand up show.
7. Управління атмосферою в офісі/культурні ініціативи:
- Кімната відпочинку;
- Кімната для дітей;
- Книгообмін;
- Еко-дружній офіс;
- Портрети Мандели замість колишніх міністрів тощо.
8. Розроблена система KPI, орієнтована на результат.

IV. Система менеджменту
Проаналізуйте вашу тему крізь призму таблиці нижче.

1. Теперішній стан		**2. Бажаний майбутній стан / вигляд**
Який теперішній стан справ?		Як виглядає ідеальна картинка в майбутньому?
	3.Наступні кроки / «швидкі перемоги»	
	Які можуть бути перші кроки для досягнення? Які можуть бути швидкі видимі результати?	

Продумуючи ваші відповіді, подумайте над наступними питаннями:
· *Як має виглядати топ-менеджмент в органі?*
· *Як має виглядати middle-менеджмент в органі?*

1. Теперішній стан / проблеми:
■ Мікроменеджмент, закритість та відсутність зворотнього зв'язку.
■ Бажання регламентувати всі процедури.
■ Слабка горизонтальна комунікація, ініціативність та небажання брати відповідальність.
■ Погане стратегічне планування.
■ Авторитарний тип лідерства.

2. Бажаний стан (як має бути?) системи менеджменту:
■ Керівник — носій цінностей.
■ Бажання навчатися, саморозвиток.
■ Використання технік проектного менеджменту.
■ Делегування повноважень.
■ Обмін досвідом та інформацією.
■ Новітні технології в управління.
■ Відкритість управління.

3. Наступні кроки / «швидкі перемоги»:
- Стратегічні сесії щодо планування діяльності.
- Комунікації.
- Достойна оплата праці.
- Варто позбутися атрибутів влади: закриті кабінети etc.
- Навчання відповідно до потреб.
- Запровадження KPI, які сприятимуть досягненню цілей.
- Запровадження інструментів project management та новітніх підходів (SCRUM, RBM etc.).

V. Ініціатива зверху чи знизу: Top down vs Bottom up?
Проаналізуйте вашу тему крізь призму таблиці нижче.

1. Теперішній стан		**2. Бажаний майбутній стан / вигляд**
Який теперішній стан справ?		Як виглядає ідеальна картинка в майбутньому?
	3. Наступні кроки / «швидкі перемоги»	
	Які можуть бути перші кроки для досягнення? Які можуть бути швидкі видимі результати?	

Продумуючи відповіді, поміркуйте над такими питаннями:
· Як варто запроваджувати нову культуру на держслужбі: командно — адміністративно, шляхом доручення або наказу?
· Чи підтримувати ініціативи знизу, які через масштабування почнуть впливати на всю культуру? Чи це виключно прерогатива очільника органу?
· Як розвивати ініціативність на державній службі?

1. Теперішній стан / проблеми:
- Ієрархічні лідери.

2. Бажаний стан:
- Ініціативність як один із критеріїв щорічного оцінювання держслужбовців.
- Ініціативність як одна з вимог до всіх посад державної служби, що повинна оцінюватися різними методами (залежно від посад).
- Системне використання командної роботи в діяльності структурних підрозділів (інноваційні формати).

3. Наступні кроки / «швидкі перемоги»:
- Систематизація і поширення кращих прикладів і практик ініціативності (інновацій) на держслужбі.
- Створення умов / системне використання командної роботи в діяльності структурних підрозділів (інноваційні формати).
- Трансформація ролі ієрархічного керівника у **роль лідера команди, який створює середовище для ініціатив.**
- Заохочення (матеріальне) ініціативності через регулярні оцінювання.
- Створення фінансового механізму заохочення держслужбовців не-ФПРів, які беруть участь у реалізації ініціатив директоратів.

ДОДАТОК 4. ГРУПА ДОСЛІДНИКІВ

Віолета МОСКАЛУ, доктор філософії в галузі менеджменту Лотаринзького університету (Франція), лідерка команди дослідників.

Кандидат наук з менеджменту Лотаринзького університету (Франція), експертка з питань міжнародного розвитку, державного управління та реформ місцевого самоврядування. Засновниця Global Ukraine Foundation, ініціаторка та співзасновниця Global Ukrainians Network (українські емігранти, високоосвічені та глобально пов'язані лідери), почесна президентка (засновниця) французько-української ГО «Обміни Лотарингія-Україна».

Віолета має більш ніж 15-річний професійний досвід науково-дослідницької діяльності у Лотаринзькому університеті та міжнародного стратегічного консалтингу в різних проектах міжнародного розвитку та технічної допомоги (працювала у понад 15 країнах Африки, Карибського та Тихоокеанського басейну, Західної та Східної Європи та Балкан) у співпраці з ENA Париж, Радою Європи, Міжамериканським банком розвитку і т. д.

Тетяна ТИЩУК, кандидат економічних наук, доцент Київської школи економіки (KSE), керівниця проекту iMoRe (Vox Ukraine)

Доцент Київської школи економіки та керівник проекту IMoRe — Індекс реформ моніторингу на VoxUkraine. Тетяна також працювала старшим науковим співробітником Інституту економіки та прогнозування Національної академії наук України. До цього Тетяна провела чотири роки в Національному інституті стратегічних досліджень. Вона також працювала на різних посадах в Міністерстві економіки та Державній службі статистики України. У період з 2004 по 2006 рік Тетяна була головою виробничого заводу Донецької області. Має ступінь кандидата економічних наук з Донецького національного університету (2002 р.), інженера з управління інформаційними системами (1997 р.) та ступінь правознавства (2006 р.).

Андрій КРУГЛАШОВ, кандидат політичних наук, стратег.

Кандидат політичних наук. Експерт з якісних досліджень, зацікавлений в інституційних проектах та покликаний інвестувати в державне будівництво та розвиток державних службовців України. Протягом 2 років очолював Громадянський рух «ЧЕСНО» — адвокатську групу, визнану «сторожовим псом» Верховної Ради України та місцевих рад, що бореться за прозорість, підзвітність та рівний доступ до політики. Консультував більше 15 партій та допомагав сотням кандидатів в Україні, Росії, Чехії, Киргизстані, Канаді та США. Спікер IAPC. Суддя EAPC & AAPC Awards. Кандидатська дисертація на тему «Політичні маніпуляції на президентських виборах в Україні: 2004, 2010» була захищена в Національній академії наук України. Магістр психології. Вивчає міське планування та економічний розвиток в школі політичних досліджень Ендрю Йанг, Державний університет штату Джорджія.

Дмитро ХУТКИЙ, кандидат соціологічних наук (Інститут соціології НАН України).

Національний дослідник Незалежного механізму звітності ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», експерт групи «Електронна демократія» Реанімаційного Пакету Реформ, в Україні. Він здобув ступінь кандидата соціологічних наук в Інституті соціології Національної академії наук України та викладав соціологічні курси у Національному університеті «Києво-Могилянська академія». Після цього він завершив декілька міжнародних програм в Австрії, Естонії, Німеччині, та Сполучених Штатах, зокрема Програму академічного розвитку імені Фулбрайта. В Україні він брав участь у низовому громадському активізмі у Центрі розвитку інновацій та Трансперенсі Інтернешнл. Дмитро Хуткий оцінював та консультував щодо реформ українського уряду, які стосуються доступ до інформації, публічної підзвітності, та громадянської участі. Також він виконував експертний консалтинг для ПРООН, ОЕСР, eGA, EGAP, DRI, IRI,

та інших організацій щодо кращих практик громадянських технологій та відкритого уряду. Дмитро Хуткий проводить дослідження, тренінги та комунікацію, щоб сприяти громадянській участі, ефективному урядуванню та інституційним змінам.

Іван РОМАЩЕНКО, кандидат юридичних наук, викладач Київського національного університету імені Тараса Шевченка, юридичний факультет, кафедра цивільного права.

Викладач Київського національного університету імені Тараса Шевченка, юридичний факультет права, кафедра цивільного права. Закінчив Лейденський університет (Нідерланди) з LL.M. (магістр права) в галузі європейського та міжнародного ділового права. Захистив кандидатську дисертацію в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка. Наразі здобувач докторського ступеню в Лейденському університеті (Нідерланди). У 2017 році був експертом з місцевої юридичної освіти з питань незалежної зовнішньої оцінювання якості юридичної освіти в Національному університеті «Одеська юридична академія» та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, реалізованого в рамках програми USAID «Нове правосуддя».

Інна СОВСУН, віце-президентка Київської школи економіки, запрошена дослідниця в Університеті Каліфорнії в Берклі

Віце-президентка з публічної політики та врядування Київської школи економіки, перша заступниця Міністра освіти і науки України (2014-2016 рр.). Консультує Міністерство охорони здоров'я України (з питань медичної освіти). Старша викладачка Києво-Могилянської академії. У 2018-2019 рр. — учасниця програми Fulbright Research and Development Program.

Дмитро ЯРОВИЙ, програмний менеджер Київської школи економіки, кандидат психологічних наук (політична психологія), магістр міжнародного адміністрування та врядування Університету Гетеборга

Програмний менеджер Київської школи економіки. Закінчив Київський національний університет ім. Тараса Шевченка (магістр міжнародної інформації) та Університет Гетеборгу (магістр міжнародної адміністрації та глобального врядування). Сфери наукових інтересів: політична психологія, соціальні медіа, громадянське протистояння, критичний дискурс-аналіз. Працював на адміністративних та аналітичних посадах в Міністерстві фінансів, Постійному представництві України при ООН, неурядових організаціях.

Артем ШАІПОВ, магістр права Кембриджського університету (Великобританія)

Голова правління Асоціації «Професійний уряд», ініціатор і керівник проекту. Протягом останніх п'яти років Артем працював над проектами міжнародної технічної допомоги з метою підтримки реформи сектору юстиції в Україні. Раніше він працював в аналітичних центрах. Артем отримав ступінь магістра права в Кембриджському університеті (Великобританія), де вивчав міжнародне право та право ЄС. Раніше закінчив юридичний факультет в Київському національному університеті ім. Тараса Шевченка. Випускник короткотермінових програм з питань належного урядування, економіки, державної політики та демократії Берлінської школи економіки та права (Німеччина), Пекінського університету (Китай), Тартуського університету (Естонія), Ягеллонського університету (Польща), і Київської школи економіки.

Василь БАБИЧ, член правління Асоціації «Професійний уряд», магістр політичних наук Єнського університету ім. Фрідріха Шиллера (Німеччина)

Політолог-міжнародник, експерт у галузі управління проектами та комунікації. Протягом останніх 7 років Василь працював у різних національних та міжнародних неурядових організаціях з питань моніторингу законодавчого процесу, політичних реформ в Україні та розширення можливостей громадських органі-

зацій та молоді. Він закінчив магістратуру політичних наук Єнського університету ім. Фрідріха Шиллера (Німеччина) та магістратуру політології Національного університету «Києво-Могилянська академія», де досліджував європеїзацію та реформування державного управління в Україні. Василь є стипендіатом DAAD та випускником програми «Відкритий світ» Конгресу США. Він пройшов додаткову підготовку з управління проектами, державної політики та good governance у Київській школі економіки та Львівській бізнес-школі.

Іванна ДІДУР, магістр державної політики Кембриджського університету (Великобританія)

Юристка-міжнародниця, що спеціалізується на міжнародному арбітражі та корпоративному праві, членкиня правління Асоціації «Професійний уряд». Магістр державної політики Кембриджського університету, магістр права (спеціалізація конституційне право) Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. У 2013 році Іванна приєдналася до Національного університету державного управління при Президентові України, де вона досліджувала проблеми впливу глобалізації на процедури вироблення державної політики в України та світі. Іванна — стипендіатка Всесвітніх Студій та стипендії Cambridge Trust (2016), співавторка дослідження Всесвітнього економічного форуму про аналіз успішних політик впровадження сталого виробництва.

Христина РИБАЧОК, магістр політичних наук, Центрально-європейський університет (Угорщина)

Членкиня правління Асоціації «Професійний уряд». Співзасновниця різних освітніх та благодійних проектів, автор аналітичних досліджень з питань реформ, прав людини та інновацій у громадянському суспільстві. Христина має ступінь магістра політичних наук в Центральноєвропейському університеті (Угорщина). Христина отримала додаткову підготовку в українському парламенті, Університеті ім. Чепмена (США), Європейській академії дипломатії (Варшава), Вишеградській школі політичних студій і є учасницею програми публічного менеджменту в університеті Мальме в складі Шведської академії молодих фахівців.

Олена ВЛАСОВА, керівниця програми Партнерства у галузі мас-медіа в Україні (UMPP) в IREX, магістр єврокультури та магістр з перекладу.

Працює в IREX з 2011 року. Програма UMPP сприяє довгостроковим відносинам між українськими та американськими незалежними медіа-організаціями через тренінги та стажування українських груп у США та візитах американських партнерів до України. Олена працювала в інституціях ЄС та дипломатичних установах та є досвідченою перекладачкою. Закінчила магістратуру в Геттінгенському університеті імені Георга Августа (Німеччина) та Університеті Палацького (Оломоуц, Чехія), а також Київському інституті перекладачів при Академії Наук України. Випускниця програм FLEX (США), E-Governance/Тартуський університет (Естонія) та курсу університету Тафтса, Школи права та дипломатії ім. Флетчера (США).

БІБЛІОГРАФІЯ

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, and Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Carpenter, Daniel P. 2001. The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928. Princeton, N.J: Princeton University Press.
Evans, Peter. 1995. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fukuyama, Francis. 2016. «Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?» *Annual Review of Political Science* 19 (1): 89—105.

Fukuyama, Francis. 2014. Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy, Farrar, Straus and Giroux.

Judge, T.A., Thoresen, C.J., Bono, J.E. and Patton, G.K., 2001. «The Job Satisfaction—Job Performance Relationship: A Qualitative and Quantitative Review.» *Psychological Bulletin* 127(3).

Klitgaard, Robert E. 1988. *Controlling Corruption.* Berkeley, CA: University of California Press.

Lewis, David E. 2008. The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance. Princeton: Princeton University Press.

Lipsky, Michael. 1980. Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Moskalu, Violeta (2015), *New Social Contract for Ukraine*, VoxUkraine, https://voxukraine.org/uk/novyi-suspilnyi-dohovir-dlia-ukrainy/, https://voxukraine.org/en/new-social-contract-for-ukraine/.

Moskalu, Violeta (2012), *A socio-cognitive analysis of the impact of employee share ownership on the value creation of listed French companies*, Lorraine University, December, 12, Nancy (France), http://docnum.univ-lorraine.fr/public/DDOC_T_2012_0380_MOSKALU.pdf

Rauch, James E., and Peter B. Evans. 1999. «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth.» *American Sociological Review* 64 (5): 748—65.

Rothstein, Bo. 2011. The Quality of Government: Corruption Social Trust, and Inequality in International Perspective. Chicago: University of Chicago Press.

Suleiman, Ezra N. 1974. *Politics, Power, and Bureaucracy in France: The Administrative Elite*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Suleiman, Ezra N. 1985. *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Wilson, James Q. 1989. Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why the Do It. New York, NY: Basic Books.

World Bank. 1997. *The State in a Changing World.* Washington D.C.: World Bank.

International Civil Service Effectiveness Index https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/international-civil-service-effectiveness-incise-index-2017

Common Assessment Framework http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191

UK Civil Service People Survey https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-people-survey-2017-results--2

Civil Service People Survey 2017 Technical Guide https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/662516/Civil_Service_People_Survey_2017_Technical_Guide__1_.pdf

Scotland's National Performance Framework http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms

SIGMA Principles of Public Administration http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

SIGMA Methodological Framework for the Principles of Public Administration http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf

SIGMA Papers No. 53 Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2bad1e9c-en.pdf?expires=1514156985&id=id&accname=guest&checksum=0F9760C0C831CE9E6ACEE500A4452AA3

SIGMA Papers No. 48 Civil Service Professionalisation in the Western Balkans http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k4c42jrmp35-en.pdf?expires=1514153010&id=id&accname=guest&checksum=3EA5059DA5A2BE66D4CAA1C716C49D43

SIGMA Peppers №46 The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging legal standards http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5km4g0zfqt27-en.pdf?expires=1514154219&id=id&accname=guest&checksum=A730BE3F4B383B4E3ED042B5719458BF

SIGMA Papers No. 44 Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60pvjmbq-en.pdf?expires=1514154655&id=id&accname=guest&checksum=12ECAD86E0E5AAD129B21FD959834F4D

SIGMA Papers No. 43 Organising the Central State Administration: Policies & instruments http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60q2n27c-en.pdf?expires=1514154889&id=id&accname=guest&checksum=57B96EDB59646EA7F574CA87A859AE06

SIGMA Papers No. 39 The Role of Ministries in the Policy System: Policy development, monitoring and evaluation http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60qkg9g7-en.pdf?expires=1514155079&id=id&accname=guest&checksum=623342CC72A113115C0A82BDFA183653

SIGMA Papers No. 35 Co-ordination at the Centre of Government http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60v4x2f6-en.pdf?expires=1514156396&id=id&accname=guest&checksum=2C30F67237A41E21244E14136FBAC212

SIGMA Papers No. 31 Improving Policy Instruments through Impact Assessment http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60vnhc6h-en.pdf?expires=1514155309&id=id&accname=guest&checksum=D470D1B2BFAC1B1F43B9B3B1C460FE64

SIGMA Papers No. 21 Promoting Performance and Professionalism in the Public Service http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml615rm5mv-en.pdf?expires=1514155948&id=id&accname=guest&checksum=697C4027FCD47BCC98AADF7A59E7C73A

OECD Behavioral Insights and Public Policy http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm

OECD Behavioral Insights for Integrity Policies (not available online yet)
Venice Commission Rule of Law Checklist http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e

Toolkit for Assessing Respect for Rule of Law in Public Administration http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/toolkit-for-assessing-respect-for-rule-of-law-in-public-administ.html

Building State Capability: Evidence, Analysis, Action https://bsc.cid.harvard.edu/building-state-capability-evidence-analysis-action