



Н. О. Алюшина¹

¹Національне агентство України з питань державної служби, м. Київ, Україна

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ КАРАНТИНУ ТА ВОЄННОГО СТАНУ

Здійснено порівняння результатів досліджень практики організації роботи на державній службі під час карантину, спричиненого COVID-19, та за умов воєнного стану. Розглянуто особливості зміни режиму роботи державних службовців. Встановлено, що в умовах повномасштабної війни більшість державних службовців продовжили працювати у штатному режимі, а під час карантину – віддалено. Описано тенденції щодо зміни режиму роботи у державних органах різних рівнів. Встановлено зміни у функціях державних органів через запровадження воєнного стану. Визначено, що під час воєнного стану, порівняно з пандемією, збільшилась кількість тимчасово не працюючих державних службовців, а також зросло робоче навантаження. Описано статистичні дані щодо залучення державних службовців до роботи у вихідні дні та в нічний час за умов воєнного стану.

Здійснено порівняння показників результативності та якості роботи в умовах пандемії та війни. Встановлено, що зміни рівня заробітної плати державних службовців в умовах воєнного стану залежать від зміни навантаження, результативності та якості.

Здійснено опис змін на державній службі щодо застосування електронної системи документообігу та засобів інформаційно-телекомунікаційного зв'язку. Відзначено покращення показників комунікації та взаємодії серед державних службовців, а також поінформованості щодо стану справ у державному органі. Встановлено вищий рівень поінформованості державних службовців під час воєнного стану, ніж під час пандемії. Зазначено наявність зворотного зв'язку щодо виконаної роботи. Розкрито наявність систематичного планування та контролю під час воєнного стану. Розкрито питання наявності необхідного матеріально-технічного забезпечення.

Доведено позитивний вплив змін в організації роботи на державній службі під час карантину на адаптацію до умов воєнного стану. Розкрито зміни у розвитку державної служби за період карантину та повномасштабної війни.

Ключові слова: державна служба; державні службовці; організація роботи; управління персоналом; пандемія; воєнний стан.

Вступ

Постановка проблеми. Інститут державної служби покликаний забезпечити виконання функцій держави за будь-яких умов та обставин. Для ефективного виконання покладених функцій, державна служба повинна залишатися стабільною, професійною та політично неупередженою, відповідати принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС.

З березня 2020 р. на всій території України запроваджено карантин. Державна служба відкрила для себе можливості віддаленої роботи та гнучкої зайнятості. Державні службовці адаптувалися та швидко оволоділи новими засобами телекомунікаційного зв'язку. Істотно пришвидшилися процеси цифровізації.

Через збройну агресію Російської Федерації на території України 24 лютого 2022 р. відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 "Про введення воєнного стану в Україні" та Указів Президента України від 14 березня 2022 р. № 133/2022 та

від 22 травня 2022 р. № 2263-IX "Про продовження строку дії воєнного стану в Україні" на всій території України введено воєнний стан.

Відповідно до частини другої статті 9 Закону України "Про правовий режим воєнного стану" Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України [3]. Отже, державні службовці розпочали роботу в умовах повномасштабної війни. Адже держава повинна швидко реагувати та діяти в новій реальності, а також продовжувати забезпечувати надання громадянам необхідних послуг.

Актуальність дослідження. Частині державних службовців доводиться працювати в умовах, коли державний орган зруйновано. За даними Національного агентства України з питань державної служби, на тимчасово захоплених агресором територіях перебуває 5393 державних службовців, з них 2500 продовжують

Інформація про авторів:

Алюшина Наталія Олександрівна, канд. психол. наук, доцент, Email: natalyushina@gmail.com;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1333-3800>

Цитування за ДСТУ: Алюшина Н. О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 1/2(70/71). Львів: НЛТУ України, 2022. С. 11–16.

Citation APA: Aliushyna, N. O. (2022). Development of the public service institute under lockdown conditions and martial law. *Efficiency of public administration*, 1/2(70/71), 11–16. <https://doi.org/10.36930/507001>

виконувати свої службові обов'язки. Частина державних службовців є внутрішньо переміщеними особами, частина – виїхали за кордон. За час війни 39 державних службовців загинуло, 56 поранено та 141 зник безвісти. Понад 3144 державних службовців вступили до лав Збройних сил [6]. Враховуючи викладене вище, у період реагування та адаптації до нових умов істотно змінилися форми та організація роботи на державній службі, з'явилися нові завдання та способи реагування на ситуації.

Нещодавно Україна отримала статус кандидата у члени Європейського Союзу, підготовлено план відновлення України та триває реформа державного управління. Враховуючи істотні зміни в умовах функціонування державної служби, важливо розуміти актуальний стан справ, враховувати трансформації, що відбувалися та тривають, й уточнювати вектори руху у розвитку державної служби.

Мета дослідження та основні завдання для її досягнення. Метою дослідження є порівняння розвитку деяких особливостей організації роботи на державній службі впродовж 2020-2022 рр. в умовах карантину та воєнного стану.

Для досягнення мети поставлено такі завдання:

1) проаналізувати результати досліджень щодо організації роботи державних службовців у 2020 та 2022 роках;

2) виокремити спільні змінні та здійснити їх порівняння;

3) отримати інформацію щодо змін та особливостей розвитку державної служби за період пандемії та війни.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є стан справ та зміни в організації роботи державних службовців під час карантину та воєнного стану.

Методи та інформаційна база дослідження

Дослідження проведено шляхом зіставлення результатів опитування щодо організації віддаленої роботи у державних органах у період здійснення заходів щодо запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19 (квітень 2020 р.) [2] та дослідження організації роботи на державній службі в умовах воєнного стану (травень 2022 р.) [7].

В обох дослідженнях подібна представленість вибірки за категоріями посад, рівнями державних органів та за статтю. Обидві вибірки є репрезентативними, щоб відтворити загальні характеристики генеральної сукупності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Особливості трансформації та розвитку державної служби, людського капіталу під час пандемії та війни, зокрема, висвітлено у наукових працях таких дослідників: Н.А. Азьмук [1], М.М. Власенко [5], Ю.С. Залознова [1], Л.М. Корнута [4], І.Й. Малий [5], О.Л. Хитра [8], А. Хромов [9] та інші.

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас потрібно детальніше вивчити особливості адаптації та організації роботи у державних органах в умовах карантину та воєнного стану, висвітлити та проаналізувати думки самих державних службовців щодо стану справ та перспектив розвитку за нових умов.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів

У травні 2022 р. проведено опитування 45 766 державних службовців [7], за результатами якого виокрем-

лено аналогічні змінні, які можливо зіставити та порівняти з результатами опитування, проведеного у квітні 2020 р. під час карантину та переходу державної служби на віддалений режим роботи.

Зміни, що виникли в організації роботи на державній службі під час карантину та початку повномасштабної війни, проаналізовано у межах п'яти категорій: режим роботи, ефективність та результативність роботи, комунікація та взаємодія, застосування засобів телекомунікаційного зв'язку, матеріально-технічне забезпечення.

1. Режим роботи. Вимоги карантину сприяли розвитку гнучкої зайнятості на державній службі. Для запровадження практики віддаленої роботи було внесено зміни до Типових правил внутрішнього службового розпорядку (наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13 березня 2020 р. № 39-20, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 16 березня 2020 р. за № 277/34560). Відтак, державні службовці отримали можливість виконувати завдання за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу [2].

Практика віддаленої роботи допомогла швидко адаптуватися до умов повномасштабної війни. І під час карантину, і під час воєнного стану активно застосовуються три форми роботи: робота у штатному режимі, віддалена робота та їх поєднання (рис. 1).

Встановлено, що під час воєнного стану більшість державних службовців продовжили працювати у штатному режимі – 67,8 %. Під час пандемії у штатному режимі залишилися працювати 37,6 % державних службовців.

Водночас в умовах посиленого карантину більша кількість державних службовців почали працювати віддалено (60,3 %, з яких 31,3 % – перейшли на винятково віддалений режим та 29 % – поєднують віддалену роботу з роботою у штатному режимі, а робоче місце відвідують відповідно до графіку чергувань).

Під час воєнного стану віддалено працюють 11,1 % державних службовців та ще 7,2 % поєднують віддалену роботу з роботою у штатному режимі. Сумарно – це 36,2 % на противагу 60,3 % під час пандемії.

Під час карантину відстежувалась тенденція, коли зі зниженням рівня державного органу підвищується кількість працівників, які продовжували роботу у штатному режимі. Ми це пов'язували з кращим технічним забезпеченням та більшою гнучкістю можливостей у прийнятті рішень в державних органах вищого рівня. Під час воєнного стану така тенденція відсутня. Найбільшу частку державних службовців, що продовжили працювати у штатному режимі в умовах воєнного стану, зафіксовано у державних органах п'ятого рівня – 77,7 % (державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення), а також першого рівня – 71,6 % (Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, постійно діючий допоміжний, допоміжні, консультативно-дорадчі органи, утворені Президентом України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, апарати (секретаріати) Ради національної безпеки і оборони України, Центральної виборчої комісії, Рахункової палати, Конституційного Суду України, Верховного Суду, Офісу Генерального прокурора).

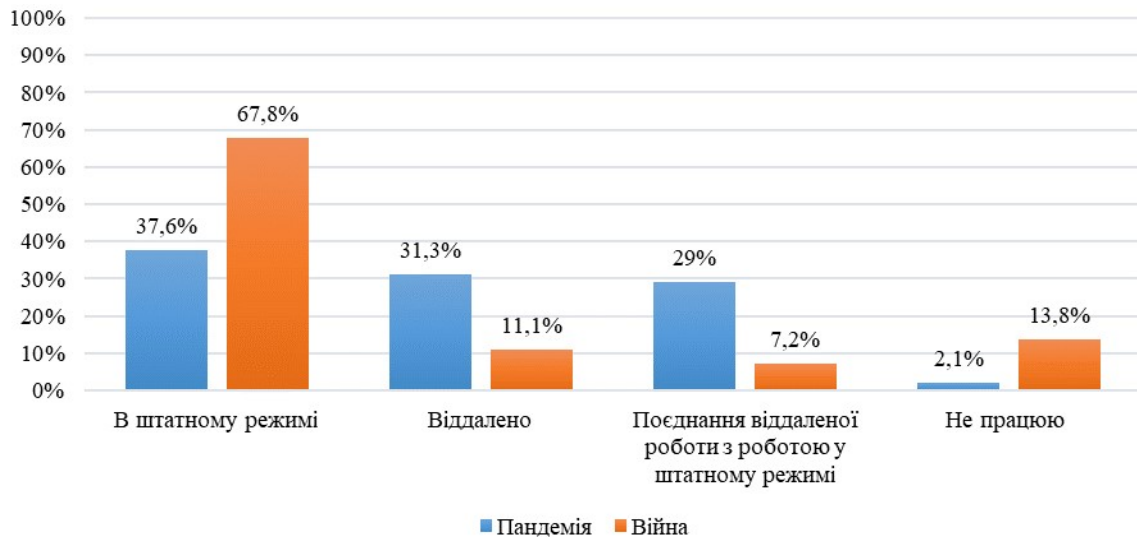


Рис. 1. Форми роботи державних службовців під час карантину та воєнного стану

Через введення воєнного стану відбулися часткові зміни у функціях державних органів. За нашими даними, 43,1 % респондентів зазначили, що у державного органу змінився функціонал. А також 45,1 % державних службовців зазначили, що зросло навантаження. За результатами опитування, до роботи у вихідні дні у період дії воєнного стану залучали 64,1 % державних службовців. До роботи у нічний час – 10,2 %. Встановлено, що чоловіків до роботи у вихідні дні та нічний час у період воєнного стану залучають частіше, ніж жінок [7].

Під час повномасштабної війни, порівняно з карантинном, зросла кількість тимчасово не працюючих державних службовців на 11,7 %. Тобто – це частка тих, хто перебуває у довготривалих відпустках, на тривалому лікарняному, простої, мобілізовані або залучені до територіальної оборони.

2. Ефективність та результативність роботи. Досліджено зміни в результативності та якості роботи державних службовців (рис. 2).

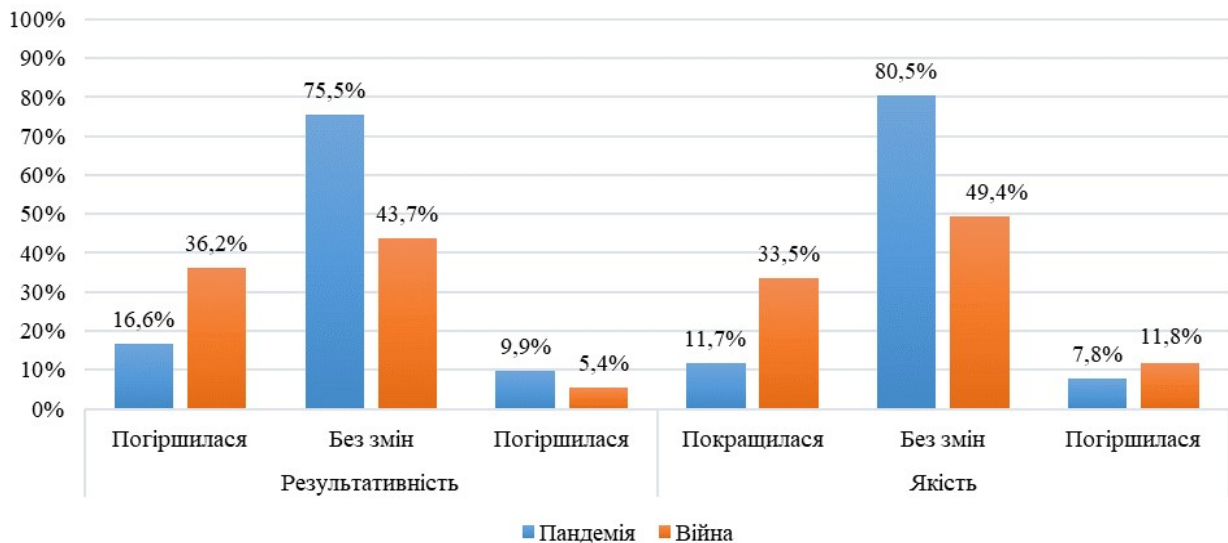


Рис. 2. Зміна результативності та якості роботи державних службовців під час карантину та воєнного стану

Результативність під час карантину переважно залишилася без змін (75,5 %). А під час воєнного стану цей показник розподілився між варіантами "без змін" – 43,7 % та "покращилася" – 36,2 %.

Щодо якості роботи ситуація є аналогічною. Під час пандемії 80,5 % респондентів зазначили, що не змінилася. Під час воєнного стану 49,4 % респондентів зазначили, що не змінилася та 33,3 % – що покращилася порівняно з мирним часом.

Припускаємо, що це пов'язано з максимальною зосередженістю більшості державних службовців на результаті роботи. Адже неефективність у воєнний час призводить до оголошення простою щодо посади та зниження заробітної плати. Наразі триває максимальна еконо-

мія бюджетних коштів. Вже відбулися два секвестри бюджету, які торкнулися і фонду оплати праці. Про це також свідчать і результати опитування. Встановлено, що зміни рівня заробітної плати державних службовців в умовах воєнного стану залежать від зміни навантаження, результативності та якості.

Практику постійної прив'язки рівня заробітної плати до ефективності та результативності необхідно продовжувати. Але головне, щоб це було об'єктивно та залежало не тільки від дискреції керівника. Тому надалі ми повинні продовжувати працювати над реформою системи оплати праці державних службовців. Варіативна частина повинна становити не більше 30 % та залежати від результативності та якості роботи.

3. Застосування засобів телекомунікаційного зв'язу. Україна вже давно обрала курс на цифровізацію та автоматизацію. Ще до пандемії державні службовці на центральному рівні почали застосовувати системи електронного документообігу. Але пандемія цей процес значно пришвидшила.

Якщо під час пандемії системи електронного документообігу застосовували 45,5 %, то під час воєнного стану цей показник становить 85,6 %. Ще 11,1 % зазначили, що робота в системі електронного документообігу під час воєнного стану налагоджена частково.

Істотно підвищився показник щодо проведення нарад в онлайн-форматі. Про те, що у державному органі проводять онлайн-наради із застосуванням засобів телекомунікаційного зв'язу під час пандемії зазначили 30,2 % державних службовців, а під час воєнного стану – 85,2 % державних службовців.

Роботу у спільних хмарних сховищах, наприклад Google Docs, під час карантину застосовували 39,1 %, а під час воєнного стану – 61,6 %. Такий формат роботи зручний не тільки для тих, хто працює віддалено, але й для тих, хто перебуває на робочих місцях (таблиця).

Таблиця. Порівняння застосування форм телекомунікаційного зв'язу державними службовцями під час карантину та воєнного стану

№ з/п	Форма телекомунікаційного зв'язу	Карантин, %	Воєнний стан, %
1	СЕД	45,5	85,6
2	Онлайн-наради	30,2	85,2
3	Google Docs	39,1	61,6

Крім того, НАДС вже тривалий час активно впроваджує інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS). HRMIS забезпечить функціонування єдиної централізованої бази даних працівників державних органів, а також автоматизацію та цифровізацію процесів, пов'язаних з управлінням персоналом та нарахуванням заробітної плати. На червень 2022 р. у систему HRMIS внесено дані щодо 21931 працівників державних органів та підключено 87 організацій.

4. *Комунікація та взаємодія з колегами.* Можна стверджувати, що за останні роки зросли показники комунікації та взаємодії серед державних службовців (рис. 3).

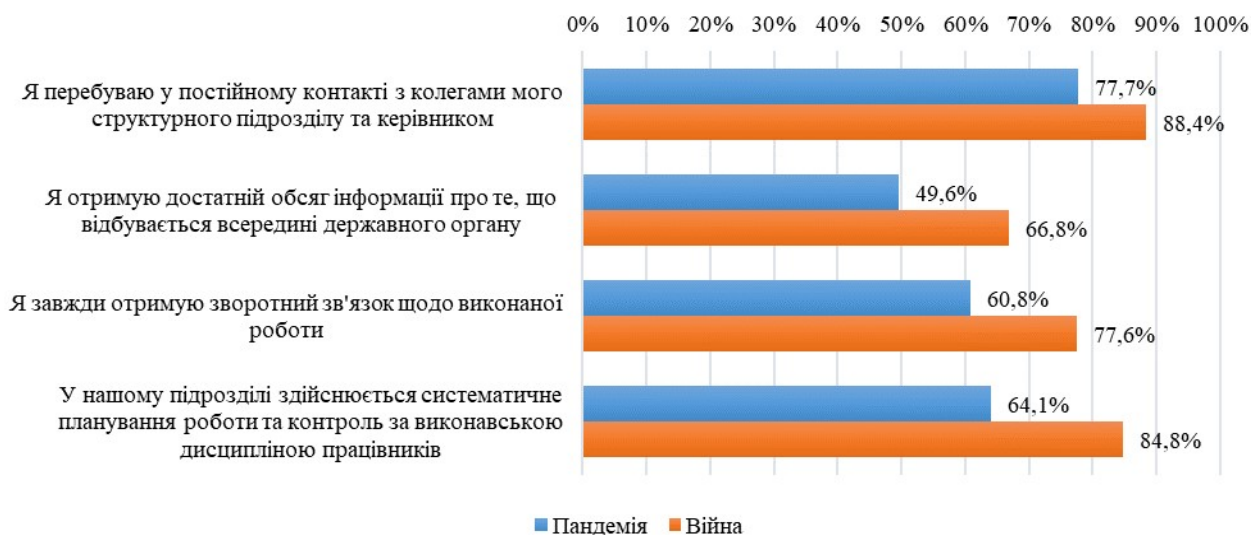


Рис. 3. Порівняння особливостей комунікації та взаємодії державних службовців під час карантину та воєнного стану

Під час пандемії 77,7 % зазначили, що перебувають у постійному контакті з колегами та керівником. Серед тих, хто працював віддалено під час пандемії, у постійному контакті перебувають 93,8 %.

Під час воєнного стану – 88,4 % та 10,2 % – частково. Серед тих, хто працює віддалено під час війни, перебувають у постійному контакті 89,3 %. Цей показник на 4 % нижчий, ніж у тих, хто працював віддалено під час карантину. Але, варто пам'ятати, що за умов війни частина держслужбовців перебуває на простоті, частина – за кордоном, частина – на територіях, де тривають активні бойові дії та тимчасово окупованих територіях. Це значно ускладнює комунікацію з усіма колегами, навіть в електронному вигляді. Адже серед респондентів, у кого відсутній зв'язок, найбільше представників Донецької, Луганської та Херсонської областей.

Ми також цікавилися під час обох опитувань чи отримують державні службовці достатній обсяг інформації про те, що відбувається всередині державного органу, щоб продовжувати роботу під час пандемії та війни.

У 2020 р. частка поінформованості державних службовців становила 49,6 %. Під час воєнного стану у 2022 р. поінформованість зростає до 66,8 %.

Не менш важливим є отримання зворотного зв'язку щодо виконаної роботи. Особливо, якщо команда або частина команди працюють на відстані. Встановлено, що чим більше державний службовець отримує зворотний зв'язок, тим вища у нього результативність та якість роботи.

Під час карантину 60,8 % респондентів зазначили, що завжди отримують зворотний зв'язок щодо виконаної роботи. Під час воєнного стану цей показник становить 77,6 % респондентів.

Показник систематичного планування та контролю під час воєнного стану також зріс. За період пандемії державні службовці вже оволоділи достатньою кількістю інструментів щодо організації віддаленої роботи.

У 2020 р. під час пандемії про те, що у їхньому підрозділі здійснюється систематичне планування та контроль, зазначили 64,1 % державних службовців. Цього року в умовах воєнного стану цей показник становить 84,8 %.

5. *Забезпеченість матеріалами та технічними ресурсами.* Ми дізнались чи під час зміни режимів роботи в нових умовах респонденти мають необхідне матеріальне забезпечення та технічне обладнання (рис. 4).

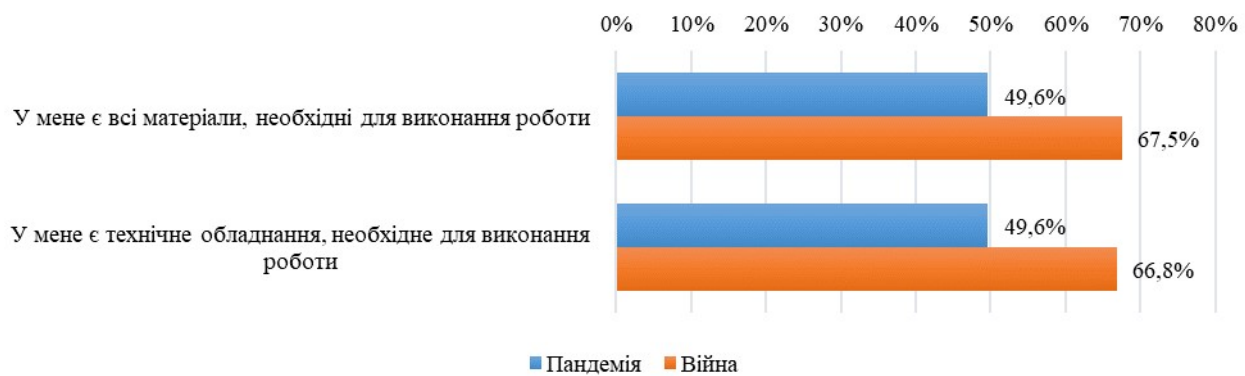


Рис. 4. Матеріально-технічне забезпечення державних службовців в умовах карантину та воєнного стану

Під час пандемії 49,6 % респондентів зазначили, що у них є всі матеріали, необхідні для виконання роботи під час пандемії. Під час війни цей показник зріс до 67,5 %. Припускаємо, що це пов'язано насамперед з переходом на електронний документообіг. Наразі вся необхідна інформація зберігається на електронних носіях.

Необхідне для роботи технічне обладнання під час пандемії наявне у 56,2 %. Під час війни – у 74,5 % респондентів.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Отримані результати свідчать про істотний розвиток за останні роки інституту державної служби в частині управління персоналом, цифровізації та автоматизації робочих процесів. Державна служба проявила гнучкість та адаптивність до нової реальності і водночас зберегла стабільність.

У 2020 р. у багатьох дослідників виникали сумніви щодо можливостей віддаленої роботи на державній службі. Наразі ми розуміємо, що практика віддаленої роботи стала частиною організації роботи на державній службі, сприяла активному застосуванню засобів телекомунікаційного зв'язку, що стали невід'ємною складовою частиною щоденної роботи.

Список використаної літератури

- Zaloznova, Y., & Azmuk, N. (2022). Human capital of Ukraine in the conditions of war: losses and gains. *Economy and Society*, 38. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-59>

- Алюшина, Н. О. (2021). Віддалена робота як нова модель організаційно-інституційного розвитку державної служби України. *Public Administration and Regional Development*, 1, 9-34.
- Верховна Рада України. (2015). Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 10.06.2022 р.)
- Корнута, Л. М. (2022). Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*, 2, 64-69.
- Малий, І. Й., Власенко, М. М. (2017). Результативність управління публічним сектором в умовах нестабільності. *Економіка та держава*, 12, 33-37.
- Національне агентство України з питань державної служби. (2022). Офіційний вебсайт. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv> (дата звернення: 10.06.2022 р.)
- Національне агентство України з питань державної служби. (2022). Результати опитування "Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану". URL: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv/rezultati-opituvannya-organizaciya-roboti-derzhavnih-sluzhbovciv-ta-oplata-praci-v-umovah-voyennogo-stanu> (дата звернення: 15.06.2022 р.)
- Хитра, О. Л. (2022). Особливості діяльності державної служби з надзвичайних ситуацій щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*, 32, 212-219.
- Хромов, А. (2022). Оптимізація системи центральних державних архівів України в умовах війни. *Архіви України. Науково-практичний журнал*, 1(330), 103-114.

N. O. Aliushyna

National Agency of Ukraine on Civil Service, Kyiv, Ukraine

DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SERVICE INSTITUTE UNDER LOCKDOWN CONDITIONS AND MARTIAL LAW

Introduction. The Institute of Public Service is designed to ensure the performance of state functions under any conditions and circumstances. Since March 2020, lockdown has been introduced throughout Ukraine. On February 24, 2022, in relation to the armed aggression of the Russian Federation, martial law has been introduced throughout Ukraine. Thus, public servants began work in terms of full-scale war. Taking into account the significant changes in the conditions of the functioning of the public service, it is important to understand the current state of affairs, take into account the transformations that have taken place and are ongoing, and specify the vectors of movement in the development of public service.

The aim of the study is to compare the development of certain features of the organization of work in public service during 2020-2022 under the terms of lockdown and martial law.

Materials and Methods. The research has been conducted by comparing the results of a survey on the organization of distant work in state bodies during the implementation of measures to prevent the spread of the COVID-19 coronavirus on the territory of Ukraine (April 2020) and a study of the organization of work of public service under martial law (May 2022).

In both studies, the representation of the sample is given by job categories, levels of government bodies, and by gender.

Analysis of List of References. Peculiarities of the transformation and development of public service, human capital during the pandemic and war, in particular, are highlighted in the scientific papers by the following researchers: Azmuk N.A., Vlasenko M.M., Zaloznova Y.S., Kornuta L.M., Malyi I.Y., Khytra O.L., Khromov A. and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. At the same time, it is necessary to study the peculiarities of adaptation and organization of work in state bodies in terms of lockdown and martial law in more detail, highlight and analyze the opinion of state employees regarding the state of affairs and prospects for development in new conditions.

Results. The changes that occurred in the organization of work in public service during the lockdown and the beginning of a full-scale war were analyzed within five categories: work mode, efficiency and effectiveness of work, communication and interaction, use of telecommunications, material and technical support.

It has been established that during the martial law, the majority of public servants continued to work regularly – 67.8 %. During the pandemic, 37.6 % of public servants continued working regularly. At the same time, in terms of increased lockdown, a greater number of public servants began to work from home.

Performance during lockdown mostly remained unchanged (75.5 %). And during martial law, this indicator was divided between the options "no changes" – 43.7 % and "improved" – 36.2 %. Regarding the quality of work, the situation is similar. It has been established that changes in the level of salaries of public servants in terms of martial law depend on changes in workload, productivity and quality.

The pandemic has significantly accelerated the processes of automation and digitization. If during the pandemic electronic document management systems were used by 45.5 %, during the martial law this indicator stood for 85.6 %. The rate of holding meetings in the online format has increased significantly. Working in shared cloud storage, such as Google Docs, has been used by 39.1 % during lockdown, and by 61.6 % during martial law accordingly.

It can be argued that the indicators of communication and interaction among public servants have increased in recent years. During the pandemic, 77.7 % said they were in constant contact with their colleagues and supervisor. Among those who worked from home during the pandemic, 93.8 % are in constant contact. During martial law – 88.4 % and 10.2 % – partially. Among those who work remotely during the war, 89.3 % are in constant contact.

Indicators of awareness, systematic planning and control, availability of material and technical support during martial law have also increased.

Discussion. In 2020, many researchers had doubts about the possibilities of distant work in public service. Currently, we understand that the practice of distant work has become part of the organization of work in public service, has contributed to the active use of telecommunications, which have become an integral part of daily work.

Conclusion. The obtained results testify the significant development of the civil service institute in terms of personnel management, digitization and automation of work processes within recent years. The public service has showed flexibility and preserved its stability at the same time

Keywords: public service, public servants, organization of work, staff management, pandemics, martial law.