

# Інституційні детермінанти стресових ситуацій в органах публічної влади України

## Institutional Determinants of Stressful Situations in Public Authorities of Ukraine

Святослав Князь<sup>1</sup>, Руслан Скриньковський<sup>2</sup>, Ірина Дорош<sup>1</sup>, Васирина Мацук<sup>1</sup>  
Sviatoslav Kniaz, Ruslan Skrynkovskyi, Iryna Dorosh, Vasylyna Matsuk

<sup>1</sup> *Lviv Polytechnic National University*

12 Stepana Bandery Street, Lviv, 79013, Ukraine

<sup>2</sup> *Lviv University of Business and Law*

99 Kulparkivska Street, Lviv, 79021, Ukraine

DOI: 10.22178/pos.67-1

JEL Classification: K40

Received 20.01.2021

Accepted 26.02.2021

Published online 28.02.2021

Corresponding Author:

Vasylyna Matsuk

Vasylyna.M.Matsuk@lpnu.ua

© 2021 The Authors. This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License



**Анотація.** Розкрито зміст понять «стрес» та «стресова ситуація» в розрізі професійної діяльності персоналу органів публічної влади. Досліджено співвідношення категорій «середовище» та «ситуація» з точки зору сукупності чинників, що впливають на стресостійкість державних службовців. Представлено визначення понять «публічна влада», «суб'єкти публічної влади», а також форми здійснення публічної влади в Україні. Визначено спільні та відмінні ознаки державної та муніципальної форм публічної влади в Україні. Серед інституційних характеристик органів публічної влади в Україні виокремлено ті, що потребують адміністрування як детермінанти стресових ситуацій, а саме: тиск громадянського суспільства та дуалізм на кожному рівні публічної влади. На підтвердження цього у статті представлено результати власного опитування державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні, з метою ідентифікування внутрішніх та зовнішніх стресогенних чинників у їх роботі, що впливають на її результативність та ефективність. Отримані результати свідчать про відсутність досконалого законодавства в галузі державного управління в Україні, а також незнання фахівцями усіх інституційних норм, які регулюють професійну діяльність персоналу органів публічної влади. Запропоновано розробити спеціальні навчальні програми для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо трактування змін до нормативно-правових актів, а також інструкцій в межах цих документів. Також потрібно адаптувати існуючі програми професійного навчання для персоналу органів публічної влади до вимог зовнішнього середовища, спрямовуючи їх на розвиток відповідних особистісних якостей. Окрім цього, варто запровадити механізм моніторингу впливу результатів професійного навчання державних службовців на ефективність їх професійної діяльності за допомогою вимірних індикаторів, з метою корегування таких програм та вибору найбільш ефективних.

**Ключові слова:** стресові ситуації; органи публічної влади в Україні; чинники професійних стресів державних службовців; програми професійного навчання.

**Abstract.** The meaning of the terms «stress» and «stressful situation» in the context of public authorities' professional activity is revealed. The relationship between the categories «environment» and «situation» in terms of factors influencing civil servants' stress tolerance is studied. The definitions of the terms "public authority", «subjects of public authority», and the forms of exercising public authority in Ukraine are presented. The standard and distinctive features of state and municipal forms of public power in Ukraine are determined. Among the institutional characteristics of public authorities in Ukraine, those that need to be administered as determinants of stressful situations are singled out: the pressure of civil society and dualism at each public authority level. To confirm this, the article presents the results of its survey of civil servants and local government officials in Ukraine to identify internal and external stressors in their work,

which affect its effectiveness and efficiency. The obtained results testify to the lack of perfect legislation in public administration in Ukraine and the ignorance of specialists of all institutional norms that regulate public authorities' professional activity. It is proposed to develop unique training programs for civil servants and officials of local governments on the interpretation of changes to regulations and instructions within these documents. It is also necessary to adapt existing vocational training programs for public authorities to the external environment's requirements, directing them to develop appropriate personal qualities. Also, a mechanism should be introduced to monitor the impact of civil servants' professional training on the effectiveness of their professional activities using measurable indicators to adjust such programs and select the most effective ones.

**Keywords:** stressful situations; public authorities in Ukraine; factors of professional stress of civil servants; vocational training programs.

## ВСТУП

Професійний стрес – це доволі складне поняття, оскільки воно пов'язане із великою кількістю чинників, які неможливо виміряти чи передбачити. Професійний стрес є предметом дослідження багатьох науковців у різних галузях, причому актуальність цієї категорії лише зростає з часом. Питання сутності, чинників та наслідків професійного стресу описані у дослідженнях Дж. Грінберга, Р. Карасека, К. Купера, Л. Пейна, Л. Леві, Б. Голдстоуна, Т. Кокса, Р. Лазаруса та С. Фолкман. Різноманітні підходи до вивчення моделей професійного стресу висвітлені у працях Дж. Грінберга, Л. Карамушки, Д. Куриці, В. Паньковець та ін.

Стрес в публічній організації може бути спричинений як професійною діяльністю, так і особистими проблемами. Накладання таких стресів зумовить їх посилення і безумовні деструктивні наслідки у професійній діяльності. Проте самі по собі особисті негаразди можуть накладати відбиток на результати роботи працівника, при цьому можливий сценарій нівелювання негативу за рахунок успішних професійних результатів. Регулювання стресів, спричинених особистими проблемами працівника, з точки зору менеджменту стає можливим лише у випадку створення умов для запобігання професійних стресів. Але нерідко трапляються ситуації, коли професійне середовище також стає джерелом стресових ситуацій.

*Метою статті* є теоретичне та емпіричне обґрунтування інституційних детермінант стресових ситуацій в органах публічної влади України, з метою пошуку шляхів їх адміністрування.

## РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Відповідно до трансакційних моделей стрес – це взаємодія між людиною та зовнішнім середовищем, яка супроводжується когнітивними процесами, які, у свою чергу, дають можливість людині суб'єктивно оцінити величину загрози та задіяти можливі ресурси для її подолання. Таким чином, людина та середовище – це залежні змінні. Отже, середовище перебування працівника з його умовами, зовнішніми силами, стимулами є вагомим чинником у процесі дослідження організаційного стресу. А ситуація – це, власне, результат взаємодії особистості та зовнішнього середовища. Кожна ситуація складається із об'єктивних та суб'єктивних параметрів. До об'єктивних відносять фізичні та соціальні атрибути середовища, до суб'єктивних – аналізування, оцінювання та інтерпретацію будь-яких складових ситуації. Складовими ситуації також є учасники, які беруть у ній участь, часові та просторові умови [8].

У науковій літературі часто зустрічається взаємозамінне трактування понять «середовище» та «ситуація». Проте, як було зазначено вище, між ними є суттєва різниця. Так, середовище – це набір низки умов, зовнішніх факторів, які впливають на особистість та супроводжують її впродовж життя чи професійної діяльності. Ситуація характеризується певними ознаками: короткостроковість, суб'єктивність, спонукання індивіда до певної активності, тощо. Саме тому поняття «середовище» є більш ширшим та менш суб'єктивним, проте і ситуація, і середовище містять певні чинники, які здатні оцінюватись особистістю як позитивно, так і негативно [3].

Характер впливу чинників ситуації на особистість дає можливість виокремити наступні їх типи: конфліктна, стресова, критична, надзвичайна, екстремальна, проблемна, травматична, кризова, несприятлива, напружена, несподівана тощо. Деякі з наведених типів ситуації є більш ширші за змістом, а є такі, що мають вузьке значення.

Єдиного визначення поняття «стресова ситуація» не має, як і саме поняття «стрес». У науковій літературі також немає чіткої градації понять «важка життєва ситуація», «стресова ситуація», «стресогенна ситуація», адже усі вони дотичні до поняття «стрес». Проте «важка життєва ситуація» – це більш ширше поняття, а ніж «стресова» чи «стресогенна». Чи буде важка життєва ситуація стресовою залежить від особистості, яка є її суб'єктом, від сприйняття нею загроз, когнітивного оцінювання, а також стресостійкості, копінг – ресурсів для її подолання, тощо.

Що ж до стресогенної ситуації, то за визначенням Н. Водоп'янової – це ситуація, яка містить потенційну загрозу (ймовірність) спричинити стрес її учасникам (суб'єктам). Виходячи з цього, варто ототожнити поняття «важка життєва ситуація» та «стресогенна ситуація» [8].

Стресова ситуація – це ситуація із підвищеними адаптаційними вимогами до її суб'єктів, ситуація, параметри якої відмінні від звичної та спричиняють психічну напругу її учасників. Виділивши основні концептуальні засади до визначення понять «стрес» та «стресова ситуація» у контексті еволюції трактування цих категорій, варто відмітити що кожне з них набуває унікальних властивостей, залежно від умов перебування особистості та сприйняття нею усіх факторів зовнішнього та внутрішнього середовища. Це система із великою кількістю змінних, яка потребує розумного керівництва (адміністрування), з метою отримання конструктивних наслідків.

Публічна влада – це влада, скерована на вирішення суспільних справ, яка поширюється за територіальним принципом, має у підпорядкуванні усіх, хто перебуває на певній «підвладній» території. Реалізується вона особливим прошарком людей, які професійно здійснюють управління та формують апарат влади. У свою чергу, апарат публічної влади, який функціонує за рахунок податків з населення має на меті представляти інтереси

громадянського суспільства, перебуваючи під його тиском в умовах демократії («Поняття, види та ознаки органів публічної влади» [4]).

Суб'єктами публічної влади є органи публічної влади, які формують відповідну систему, як сукупність елементів, що взаємодіють між собою та зовнішнім середовищем, з метою досягнення поставлених цілей. Притаманною ознакою публічної влади в Україні є її дуалізм на кожному рівні її організації [2].

На офіційному сайті м. Нью-Йорка зазначено, що органи публічної влади – це корпоративні інструменти держави, сформовані законодавчим органом для реалізації суспільних інтересів; це установи із різним рівнем автономії від держави на основі повноважень та обмежень, визначених їх законодавчим мандатом [9].

Органи публічної влади, на думку Г. Редфорда – це установи, створені урядами для безпосереднього залучення економіки до державних цілей [6].

Виділяють дві форми публічної влади: державну (1) та муніципальну (2), які мають низку спільних ознак. Такими ознаками є [4]:

- реалізація суспільних завдань та функцій;
- функціонування через органи публічної влади (інституційний характер);
- легітимність;
- відокремленість апарату, що реалізує цю владу, від населення;
- територіальна ознака поширення влади на загальних підставах;
- безперервність та універсальність (постійне вирішення усіх справ суспільного значення);
- обов'язковість виконання владних рішень для усіх суб'єктів на певній території;
- діяльність відповідно до законодавчо встановленої процедури та формалізація усіх владних рішень правовими актами;
- можливість використання засобів примусу для реалізації владних рішень у законодавчо визначених межах;
- право визначати та стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення.

Державна влада – це вид публічної влади, суспільна сила, що здатна з допомогою правових та організаційних важелів реалізовувати

волю держави в межах конституції та законів. Це державна організація політичного управління суспільством, що поширюється на усі сфери суспільного життя, використовуючи спеціальний апарат примусу або переконання та володіє абсолютним правом формувати загальнообов'язкові нормативно-правові акти. Основними ознаками такої влади є: 1) легальність, легітимність, законність; 2) неподільність в межах території держави; 3) відкритість; 4) справедливість; 5) реалізовується за допомогою суспільної еліти із високими професійними та моральними якостями [7].

Муніципальна влада також має низку ознак [4]:

- джерелом такої влади є народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- поширення лише на території муніципій (адміністративно-територіальних одиниць);
- органи такої влади представляють інтереси та діють від імені територіальної громади;
- матеріально-фінансова база муніципальної влади формується комунальною (муніципальною) власністю та місцевим (муніципальним) бюджетом;
- більш тісні зв'язки з населенням;
- відсутність в системі жорсткої ієрархії та підпорядкованості.

В межах представленої класифікації органів публічної влади варто також окремо виділити місцеві органи виконавчої влади, які відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [5] здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Це організації, які відповідно до законодавства наділені повноваженнями у визначених сферах суспільного життя на визначеній території. Це місцева публічна влада, яка є формою державної влади та, базуючись на принципі дуалізму, функціонує поряд із органами місцевого самоврядування, які, у свою чергу, є формою муніципальної влади [1, 5].

Визначивши інституційні ознаки органів публічної влади, вже на теоретичному рівні можна виокремити можливі джерела стресових ситуацій персоналу відповідних органів у процесі реалізації їх основних функцій. Перш за все, це постійне перебування під тиском громадянського суспільства, що є доволі зрозумілим явищем в умовах демократії. Проте

українська система державного управління та місцевого самоврядування знаходиться на етапі реформування. Нашарування наслідків організаційних змін, низький рівень мотивування посадових осіб, відчуття незахищеності часто стає причиною опору надмірній увазі зі сторони громадськості. Варто виділити також і упередженість вітчизняного громадянського суспільства до органів публічної влади, що формувалась роками.

Окрім цього, вагомим джерелом стресових ситуацій персоналу органів публічної влади є дуалізм на усіх її рівнях. На найвищому рівні державної влади – це змішана форма управління, яка доволі часто стає причиною дисбалансу влади, політичних конфліктів та кризових явищ. Це безперечно накладає відповідний відбиток на всю ієрархію органів публічної влади в Україні.

Ще одним проявом дуалізму є співіснування місцевих державних адміністрацій, як органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Дублювання функцій, перерозподіл сфер відповідальності внаслідок реформування часто стають причиною непорозуміння між цими установами.

На підтвердження цього представимо результати власного опитування державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні, з метою ідентифікування внутрішніх та зовнішніх стресогенних чинників у їх роботі, що впливають на її результативність та ефективність (табл. 1). Сформована вибірка, яка складає 160 респондентів (далі – респ.) є достатньою для вибіркової сукупності 250 тис. осіб – середня кількість державних службовців у кінці 2019 року (ймовірність випадкової помилки 0,03-0,05). Серед респондентів 25 % опитаних – це керівний персонал, решту – державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування різних категорій та рангів, що займають не керівні посади.

Таблиця 1 – Результати опитування державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні

Запитання	Отримані результати
1. Яке з перелічених середовищ є найбільш стресогенним для Вас ?	Суспільство та держава – 73,8 %; колектив та керівництво – 16,7 %; сім'я – 9,5 %.

Запитання	Отримані результати
2. Яка з проблем, актуальних для сфери публічного управління, є найбільш відчутною для Вас ?	Низька заробітна плата – 31,7 %; бюрократія – 23,9 %; неналежна організація робочого простору – 14,6 %; невпорядкований робочий день – 12,2 %; постійна зміна доручень – 12,2 %.
3. Які із представлених проблем заважають Вам сумлінно виконувати свої професійні обов'язки ?	Нечітке інструктування щодо деталей роботи – 47,5 %; відсутність матеріальних стимулів у роботі – 37,5 %; відсутність перспектив кар'єрного зростання – 15,0 %.
4. Оберіть найбільш вагомий, на Вашу думку, чинник стресу в органах публічної влади.	Низька мотивація – 31,7 %; постійні зміни законодавства – 29,3 %; спекулювання навколо антикорупційних заходів – 22,0 %; наявність великої кількості правових, моральних та матеріальних обмежень у роботі – 7,3 %; слабка організаційна культура – 5 %; спілкування з великою кількістю людей – 4,7 %.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, отримані результати свідчать про відсутність досконалого законодавства в галузі державного управління, що здатне

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Kalynovskyi, B. V. (2015). *Mistseva publichna vlada v Ukraini: teoretychni osnovy ta konstytutsiino-pravova rehlementatsiia* [Local public authorities in Ukraine: theoretical foundations and constitutional and legal regulations]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 4, 62–66 (in Ukraine)  
[Калиновський, Б. В. (2015). Місцева публічна влада в Україні: теоретичні основи та конституційно-правова регламентація. *Часопис Київського університету права*, 4, 62–66].

сформувати відчуття захищеності в умовах системних змін, тобто стресостійкість персоналу органів публічної влади. Окрім цього, варто врахувати можливе незнання усіх інституційних норм, які регулюють професійну діяльність державних службовців та посадових осіб органів публічної влади. Адже розуміння чіткого алгоритму дій (інструкцій) у різного роду ситуаціях у процесі професійної діяльності та відсутність суперечностей у підпорядкуванні (бюрократії) дає можливість уникнути великої кількості джерел стресових ситуацій персоналу відповідних органів у процесі реалізації їх основних функцій.

Оскільки така ситуація є наслідком недосконалості української системи державного управління та ускладнюється процесом реформування, то вирішити її можна лише за допомогою чіткого інформування суспільства щодо усіх змін, які відбуваються та можливих наслідків від цього. Необхідно розробити спеціальні навчальні програми для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо трактування змін до нормативно-правових актів, а також інструкцій в межах цих документів. Адже розуміння чіткого алгоритму дій в різних професійних ситуаціях – це перевага роботи на державній службі, що дає можливість уникати низки стресових ситуацій, притаманних сфері бізнесу, як і конфлікту інтересів. Також потрібно адаптувати існуючі програми професійного навчання для персоналу органів публічної влади до вимог зовнішнього середовища, спрямовуючи їх на розвиток відповідних особистісних якостей. Поряд з тим, варто також запровадити механізм моніторингу впливу результатів професійного навчання державних службовців на ефективність їх професійної діяльності за допомогою вимірних індикаторів, з метою корегування таких програм та вибору найбільш ефективних.

2. Minaieva, I. M. (2008). Skladovi poniattia "publichna vlada" [Components of the concept of "public authority"]. *Derzhavne budivnytstvo, 1*. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2008\\_1\\_69](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_69) (in Ukraine)  
[Мінаєва, І. М. (2008). Складові поняття "публічна влада". *Державне будівництво, 1*. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2008\\_1\\_69](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_69)].
3. Nazaruk, O. M. (2010). *Psykholohichnyi analiz ekstremalnoi sytuatsii* [Psychological analysis of an extreme situation]. *Formation of the professional's personality: prospects and development* (pp. 241–242). Odesa: ODUVS (in Ukraine)  
[Назарук, О. М. (2010). Психологічний аналіз екстремальної ситуації. *Становлення особистості професіонала: перспективи й розвиток* (с. 241–242). Одеса: ОДУВС].
4. Petrenko, V. (2021). *Poniattia, vydy ta oznaky orhaniv publichnoi vlady* [Concepts, types and features of public authorities]. Retrieved January 10, 2021, from <https://lh.pl.court.gov.ua/sud1617/pres-centr/news/295866> (in Ukraine)  
[Петренко, В. (2021). *Поняття, види та ознаки органів публічної влади*. Актуально на 10.01.2021. URL: <https://lh.pl.court.gov.ua/sud1617/pres-centr/news/295866>].
5. Pro mistsevi derzhavni administratsii [About local state administrations] (Ukraine), 09.04.1999, No 586-XIV. Retrieved January 11, 2021, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (in Ukraine)  
[Про місцеві державні адміністрації (Україна), 09.04.1999, № 586-XIV. Актуально на 11.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>].
6. Radford, G. (2015). Public Authorities. *Oxford Research Encyclopedia of American History*. doi: [10.1093/acrefore/9780199329175.013.60](https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199329175.013.60)
7. Vladymyrov, M. V. (2013). *Derzhavna vlada v umovakh rozvytku hromadianskoho suspilstva* [State authority in the conditions of civil society development]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, 2*, 46–53 (in Ukraine)  
[Владимиров, М. В. (2013). Державна влада в умовах розвитку громадянського суспільства. *Актуальні проблеми державного управління, 2*, 46–53].
8. Vodopyanova, N. E. (2009). *Psihodiagnostika stressa* [Psychodiagnostics of stress]. Saint Petersburg: Piter (in Russian)  
[Водопьянова, Н. Е. (2009). *Психодиагностика стресса*. Санкт Петербург: Питер].
9. Office of the New York. (2021). *What is a Public Authority?* Retrieved January 10, 2021, from <https://www.osc.state.ny.us/public-authorities/what-public-authority>