

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Державний заклад «ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ К. Д. УШИНСЬКОГО»

Навчально-науковий інститут природничо-математичних наук,
інформатики та менеджменту
Кафедра освітнього менеджменту та публічного управління

Кваліфікаційна робота бакалавра

НАСТАВНИЦТВО В МЕХАНІЗМІ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ
СЛУЖБИ

Виконала: здобувачка
освітнього ступеня бакалавра
денної форми навчання
ОПП «Публічне управління та адміністрування»
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

ГАВРИЛЮК Анастасія Аркадіївна

Науковий керівник:
доктор політичних наук, професор
ДОЛЖЕНКОВ Олег Олександрович

Одеса – 2026

Гаврилюк А. А. Наставництво в механізмі проходження публічної служби: кваліфікаційна (бакалаврська) робота : 281 Публічне управління та адміністрування / Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського». Кафедра освітнього менеджменту та публічного управління. Кер. бакалавр. роб. : О. О. Долженков, д-р політ. наук, професор. Одеса, 2026. 57 с.

Анотація

У роботі досліджено сутність наставництва як елементу механізму проходження публічної служби; проаналізовано теоретичні підходи до визначення наставництва, його функції та роль у системі управління персоналом; охарактеризовано нормативно-правове забезпечення наставництва в Україні; визначено особливості його впровадження в органах публічної влади; узагальнено зарубіжний досвід організації наставницької діяльності; окреслено проблеми та перспективи розвитку наставництва у системі публічної служби України.

Ключові слова: наставництво, публічна служба, державна служба, управління персоналом, адаптація персоналу, професійний розвиток, кадрова політика, інституціоналізація.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ НАСТАВНИЦТВА НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ	7
1.1. Сутність та функції наставництва на публічній службі	7
1.2. Нормативно-правове регулювання наставництва на публічній службі в Україні	11
1.3. Зарубіжний досвід впровадження наставництва на публічній службі	16
Висновки з першого розділу	21
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НАСТАВНИЦТВА НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ	23
2.1. Фактори інституціоналізації наставництва на публічній службі	23
2.2. Проблеми впровадження наставництва в органах публічної влади	31
2.3. Шляхи вдосконалення системи наставництва на публічній службі	38
Висновки з другого розділу	47
ВИСНОВКИ	59
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	52

ВСТУП

Актуальність теми. Публічна служба як інститут державного управління потребує постійного відтворення кадрового потенціалу – не лише в кількісному, але й у якісному вимірі. Новопризначений службовець, навіть маючи належну формальну освіту, стикається з необхідністю засвоєння специфіки конкретного органу влади: його внутрішніх комунікативних практик, ціннісних стандартів, неформалізованих норм поведінки та процедурних особливостей. Жодна навчальна програма не здатна в повній мірі підготувати людину до цих реалій. Саме тому наставництво – передача досвіду від досвідченого службовця до новопризначеного в умовах реальної службової діяльності виступає механізмом, що забезпечує відтворення інституційної культури органу влади та безперервність його функціонування.

Показово, що усвідомлення цього на загальнодержавному рівні відбулося порівняно нещодавно. Ще на початку 2010-х років наставництво в більшості українських органів виконавчої влади існувало або як нерегламентована традиція, або взагалі було відсутнє як практика. Ситуацію змінило офіційне визнання необхідності цього інституту: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 25 жовтня 2013 року № 189 вперше закріпив методичні засади системи наставництва державних службовців, а Концепція реформування системи професійного навчання, затверджена постановою КМУ від 1 грудня 2017 року № 974-р, визначила розвиток інституту наставництва одним із пріоритетних напрямів реформи публічної служби. Проте між нормативним закріпленням і реальним інституційним оформленням наставництва залишається суттєва прогалина, яка й зумовлює необхідність наукового дослідження цього явища.

У вітчизняній науці публічного управління до окремих аспектів наставництва зверталися Н. О. Алюшина, яка досліджувала компетентнісний та

електронний виміри цієї практики, М. Е. Морозова в контексті формування особистості молодого фахівця, Т. Новаченко – в аспекті архетипної природи наставництва та його зв'язку з авторитетом керівника, О. М. Оргієць – крізь призму збереження інституційної пам'яті в органах влади, І. Є. Чорнобиль – з позиції аналізу реального стану впровадження наставництва в органах виконавчої влади. Попри значущість здобутих результатів, сам процес переходу наставництва зі статусу кадрової технології до рівня субінституту публічної служби залишається практично нерозробленим. Відсутній і комплексний аналіз факторів, що визначають успіх або невдачу цього переходу в конкретних умовах українського публічного управління.

Об'єкт дослідження – управлінські відносини, що виникають у процесі управління персоналом в органах публічної влади.

Предмет дослідження – наставництво в механізмі проходження публічної служби в Україні.

Мета дослідження – аналіз та систематизація зовнішніх і внутрішніх факторів інституціоналізації наставництва на публічній службі та розробка пропозицій щодо вдосконалення системи наставництва.

Реалізація зазначеної мети передбачає вирішення таких дослідницьких завдань:

1. Визначити сутність та функції наставництва на публічній службі.
2. Охарактеризувати нормативно-правове регулювання наставництва на публічній службі в Україні.
3. Узагальнити зарубіжний досвід впровадження наставництва на публічній службі.
4. Виявити зовнішні та внутрішні фактори інституціоналізації наставництва.
5. Визначити основні проблеми впровадження наставництва в органах публічної влади.

6. Сформулювати рекомендації щодо вдосконалення системи наставництва на публічній службі України.

Методи дослідження. При вирішенні поставлених завдань застосовувалися системний та процесний підходи, що дозволили розглянути наставництво як цілісний інститут у взаємозв'язку його елементів. Порівняльний метод використано при зіставленні вітчизняного та зарубіжного досвіду. Структурно-функціональний аналіз забезпечив виявлення складових системи наставництва та їх функціональних зв'язків. Інституційний підхід став методологічною основою для дослідження процесу інституціоналізації наставництва. Нормативно-правовий аналіз застосовувався при опрацюванні законодавчої бази. Методи узагальнення та систематизації використовувалися при формулюванні висновків і рекомендацій.

Практичне значення одержаних результатів полягає у розробці конкретних рекомендацій щодо вдосконалення організації наставництва в органах публічної влади, які можуть бути використані службами управління персоналом при розробці внутрішніх положень про наставництво, плануванні кадрової роботи та оцінці ефективності адаптації новопризначених службовців.

Структура роботи: вступ, два розділи, висновки та список використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 56 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ НАСТАВНИЦТВА НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

1.1. Сутність та функції наставництва на публічній службі

Наставництво як практика соціалізації нових членів у фаховому середовищі існує настільки довго, наскільки існують самі організовані форми трудової діяльності. Сам термін походить від імені Ментора – персонажа гомерівської «Одіссеї», якому Одиссей доручив виховання сина. Ця архетипна модель – старший досвідчений наставляє молодшого – відтворювалася в цехових системах середньовіччя, академічній традиції університетів, армійському інституті офіцерського наставництва. Утім, наукова рефлексія цього явища у контексті публічної служби розпочалася значно пізніше – переважно в другій половині ХХ століття [21, с. 6].

У вітчизняній науці публічного управління поняття наставництва потребує чіткого розмежування з суміжними категоріями. Зокрема, слід розрізняти:

1. наставництво – тривалий двосторонній процес передачі досвіду, знань і цінностей від досвідченого до новопризначеного службовця;
2. коучинг – метод розвитку компетентностей через постановку запитань та рефлексію, без обов'язкової передачі власного досвіду;
3. стажування – тимчасове перебування службовця на новій посаді з метою ознайомлення з функціями [27, с. 214];
4. менторство – ширше поняття, що включає підтримку в кар'єрному розвитку, не обов'язково в межах однієї організації.

Відмінність наставництва від суміжних форм полягає передусім у його вбудованості в повсякденну службову діяльність і в тому, що наставник є носієм конкретної організаційної культури, а не абстрактного фахового знання. Саме ця

риса робить наставництво особливо цінним у публічній службі, де дотримання визначених стандартів поведінки та ціннісних орієнтирів є нормативно закріпленою вимогою [6, с. 56].

Що стосується визначення поняття, то у наукових джерелах зустрічаються різні підходи. М. Е. Морозова розглядає наставництво як «процес формування особистості молодого спеціаліста» [4, с. 2]. Н. О. Алюшина акцентує увагу на компетентнісному вимірі, визначаючи його як «один із пріоритетів державної кадрової політики» [6, с. 56]. О. М. Оргієць пов'язує наставництво передусім із збереженням «інституційної пам'яті» органів влади [15, с. 84].

Таблиця 1.1

**Порівняльна характеристика підходів до визначення поняття
«наставництво на публічній службі»**

Автор	Ключовий акцент у визначенні	Контекст застосування
Н. О. Алюшина [6, с. 56]	Компетентнісно орієнтована технологія кадрової політики	Державна служба, інноваційне навчання
М. Е. Морозова [4, с. 2]	Процес формування особистості молодого спеціаліста	Будь-яка організація, включно з публічною сферою
О. М. Оргієць [15, с. 84]	Засіб збереження інституційної пам'яті	Органи державної влади
Т. Новаченко [24, с. 55]	Архетипний чинник авторитету керівника	Управлінська вертикаль у публічній службі
І. Є. Чорнобиль [14, с. 222]	Стан впровадження в органах виконавчої влади	Виконавча влада України

Складено автором на основі аналізу наукових джерел

Функції наставництва у публічній службі не зводяться до адаптації новачків. Вони охоплюють ширший спектр завдань, що стосуються відтворення організаційної культури в цілому. Системний аналіз наукової літератури дозволяє виокремити такі основні функції:

1. Стратегічна – формування кадрового резерву з необхідним рівнем компетентності та відданості службовим цінностям.
2. Адаптаційна – скорочення часу входження нового службовця в повноцінне виконання функціонально-посадових обов'язків.

3. Трансляційна – передача неформалізованих знань, практик і норм, які не відображені в посадових інструкціях.

4. Мотиваційна – формування у новопризначеного службовця відчуття значущості власної діяльності та приналежності до колективу.

5. Забезпечуюча – підтримання організаційної стійкості в умовах кадрових змін [20, с. 413].

Особливий інтерес становить питання про суб'єктний склад наставницьких відносин. У публічній службі традиційно виокремлюють три сторони: наставника (досвідчений службовець), підопічного (новопризначений) та організацію (орган влади), в межах якої ці відносини реалізуються.

Таблиця 1.2

Функції наставництва у системі публічної служби та їх зміст

Функція	Зміст	Очікуваний результат
Стратегічна	Формування кадрового резерву через відбір і розвиток перспективних службовців	Готовність кадрового резерву до заміщення вищих посад
Адаптаційна	Введення нового службовця у специфіку посадових обов'язків та організаційного середовища	Скорочення строків адаптації до 3-6 місяців
Трансляційна	Передача неформалізованого досвіду та організаційних норм	Збереження інституційної пам'яті
Мотиваційна	Формування ідентичності публічного службовця та ціннісних орієнтацій	Підвищення рівня лояльності та залученості
Забезпечуюча	Підтримання організаційної стабільності при змінах кадрового складу	Мінімізація втрат продуктивності при кадровій ротації

Складено автором на основі [20, с. 413; 11, с. 85]

Наставництво у публічній службі реалізується через конкретні форми, які різняться за інтенсивністю взаємодії, тривалістю та характером завдань. Виокремлення форм наставництва є практично значущим, оскільки від правильного їх вибору залежить ефективність усього процесу. У науковій літературі зазвичай розрізняють:

1. індивідуальне наставництво – найбільш поширена форма, за якої один наставник закріплюється за одним підопічним;

2. групове наставництво – один наставник працює з кількома підопічними одночасно, що є ефективним при масовому наборі;
3. взаємне наставництво – службовці обмінюються досвідом у рівноправних відносинах, що є доцільним при впровадженні нових технологій;
4. електронне наставництво – взаємодія опосередковується цифровими платформами, що є особливо актуальним для територіально розподілених органів влади [10, с. 113].

Таблиця 1.3

Форми наставництва на публічній службі та умови їх застосування

Форма	Характеристика	Оптимальні умови застосування
Індивідуальне	Один наставник – один підопічний, регулярні зустрічі	Адаптація новопризначених, розвиток управлінських компетентностей
Групове	Один наставник – група підопічних (3-7 осіб)	Масовий набір, уніфіковані завдання адаптації
Взаємне	Рівноправний обмін досвідом між двома службовцями	Впровадження нових технологій, цифровізація
Електронне	Взаємодія через цифрові платформи без обов'язкових особистих зустрічей	Територіально розподілені органи, дистанційна служба
Реверсне	Молодший службовець навчає старшого (напр., цифровим навичкам)	Технологічна модернізація, міжпоколінний обмін

Складено автором на основі [10, с. 112–113; 25, с. 14]

Розгляд сутності наставництва на публічній службі потребує і звернення до питання про його відмінність від наставництва в комерційному секторі. Специфіка публічної служби задає особливі вимоги до цього інституту. По-перше, наставництво тут підпорядковане не ринковим цілям підвищення прибутковості, а суспільним цілям ефективного надання публічних послуг і дотримання принципів верховенства права. По-друге, наставник у публічній службі є носієм не лише фахових знань, а й цінностей доброчесності, відповідальності перед суспільством, політичного нейтралітету. По-третє, результати наставницької діяльності у цьому секторі важче виміряти, що ускладнює оцінку її ефективності [14, с. 224].

Саме ця специфіка зумовлює потребу в інституціоналізації наставництва – переході від стихійних, неформальних практик до нормативно закріпленої системи з визначеними суб'єктами, процедурами, критеріями відбору наставників та оцінки результатів. Наставництво, яке залишається лише традицією або доброю волею окремих службовців, не може забезпечити системного відтворення кадрового потенціалу органів публічної влади [8, с. 18].

1.2. Нормативно-правове регулювання наставництва на публічній службі в Україні

Правове оформлення наставництва в українській публічній службі відбувалося поступово – від розрізнених згадок у відомчих актах до системного нормативного регулювання, яке, втім, і досі не набуло завершеного характеру. Хронологія цього процесу відображає не лише еволюцію кадрової політики держави, а й більш широкі трансформації в розумінні самої природи публічної служби.

Першим системним документом, який безпосередньо врегулював питання наставництва, став Наказ Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) від 25 жовтня 2013 року № 189 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації наставництва у державних органах». Документ визначив наставництво як один із методів адаптації новопризначених державних службовців, встановив кваліфікаційні вимоги до наставників, рекомендований строк наставницького супроводу (від одного до шести місяців), а також орієнтовну структуру індивідуального плану роботи. Попри методичний, а не нормативно-обов'язковий характер, цей документ сформував понятійну базу, яка стала відправною точкою для подальшого регулювання.

Паралельно з розвитком спеціального регулювання наставництво набувало нормативного підґрунтя через загальне законодавство про публічну службу. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, хоча

й не містить окремої статті, присвяченої наставництву, закріплює ряд принципів і норм, які утворюють його правову основу:

1. Обов'язковість адаптації державного службовця на новій посаді (стаття 40).

2. Право і обов'язок службовця підвищувати рівень своїх компетентностей (стаття 46).

3. Повноваження служб управління персоналом щодо організації навчання та розвитку службовців (стаття 18).

4. Принцип безперервного навчання як складова системи управління персоналом (стаття 48).

Відправним є те, що Закон визначив саме службу управління персоналом органу влади як відповідальну за організацію адаптаційних заходів, чим фактично розмежував відповідальність між централізованим і децентралізованим рівнями регулювання наставництва.

Ухвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (розпорядження КМУ від 1 грудня 2017 року № 974-р) зафіксувало наставництво в числі пріоритетних інструментів розвитку кадрового потенціалу державної служби. Документ виходить з того, що традиційне аудиторне навчання поступається місцем практичним формам, серед яких наставництво займає провідне місце. Важливо, що Концепція вперше прямо пов'язала розвиток інституту наставництва з потребами реалізації євроінтеграційного курсу держави – зокрема, з впровадженням стандартів Європейського адміністративного простору.

Таблиця 1.4

Основні нормативно-правові акти, що регулюють наставництво в системі публічної служби України

Нормативний акт	Рік	Правовий статус	Ключовий внесок у регулювання
Наказ НАДС № 189	2013	Методичні рекомендації	Перше визначення наставництва, кваліфікаційні вимоги до наставників
Закон України «Про державну службу» № 889-VIII	2015	Закон	Нормативна основа адаптації, повноваження служб управління персоналом
Розпорядження КМУ № 974-р	2017	Концепція	Наставництво як пріоритет реформи, зв'язок з євроінтеграцією
Постанова КМУ № 106 «Про затвердження Порядку організації наставництва»	2021	Постанова КМУ	Перше нормативно-обов'язкове регулювання, стандартизація процедур
Наказ НАДС № 79-21	2021	Методичні рекомендації	Деталізація процедур відбору наставників та оцінки результатів

Складено автором на основі аналізу нормативно-правових актів

Якісний стрибок у нормативному забезпеченні наставництва стався у 2021 році, коли Постановою Кабінету Міністрів України № 106 від 10 лютого 2021 року було затверджено Порядок організації наставництва у державних органах. Цей документ принципово відрізняється від усього попереднього регулювання: він є нормативно обов'язковим (не рекомендаційним), поширюється на всі державні органи без винятку, встановлює строки та процедури на рівні, що унеможлиблює довільне трактування.

Порядок 2021 року встановив такий регуляторний каркас наставництва:

призначення наставника здійснюється наказом керівника державного органу або його уповноваженого представника; наставник призначається з числа державних службовців, які мають не менше двох років стажу роботи на відповідній або аналогічній посаді; строк наставництва для новопризначених службовців складає шість місяців; результати наставницького супроводу фіксуються у висновку, що враховується при проведенні оцінювання результатів службової діяльності.

Паралельно з Постановою № 106 НАДС видало оновлені методичні рекомендації (наказ № 79-21), що деталізували форму індивідуального плану наставництва, критерії відбору та звільнення від обов'язків наставника, порядок матеріального та нематеріального стимулювання наставницької діяльності.

Важливим питанням, яке не вирішене на рівні центрального регулювання, залишається матеріальне стимулювання наставницької діяльності. Чинне законодавство допускає виплату надбавки наставнику в межах фонду оплати праці органу, однак обов'язковість такої виплати не закріплена. Це породжує значну міжвідомчу диференціацію: частина органів влади запровадила фінансове заохочення наставників, інші обмежуються символічним визнанням або взагалі не передбачають жодних стимулів [14, с. 225].

Таблиця 1.5

Правовий статус ключових елементів системи наставництва за чинним законодавством України

Елемент системи	Нормативна закріпленість	Рівень обов'язковості	Прогалини регулювання
Призначення наставника	Постанова КМУ № 106/2021	Обов'язкова норма	–
Строк наставництва	Постанова КМУ № 106/2021	Обов'язкова норма	Відсутня диференціація для різних категорій посад
Кваліфікаційні вимоги до наставника	Методичні рекомендації НАДС	Рекомендаційна норма	Не встановлено критеріїв виключення з наставників
Матеріальне стимулювання	Бюджетне законодавство	Диспозитивна норма	Відсутній обов'язковий мінімум виплат
Оцінка результатів наставництва	Постанова КМУ № 106/2021	Обов'язкова норма	Критерії оцінки носять загальний характер
Відповідальність наставника	Не закріплена	Відсутня	Системна прогалина

Складено автором на основі аналізу нормативно-правових актів

Окремий вимір нормативного регулювання становить сфера місцевого самоврядування. Посадові особи місцевого самоврядування регулюються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III, який не містить прямих норм про наставництво.

Поширення на них Порядку, затвердженого Постановою КМУ № 106, є можливим за рішенням відповідного органу, проте не є обов'язковим. Ця розбіжність у правовому регулюванні двох гілок публічної служби призводить до того, що рівень впровадженості наставництва в органах місцевого самоврядування суттєво нижчий, ніж у центральних органах виконавчої влади.

Не менш значущим чинником є відсутність у чинному законодавстві норм про наставництво щодо вищого корпусу державної служби керівників апаратів і заступників міністрів. Логіка чинного регулювання передбачає наставницький супровід лише на рівні рядових і молодших посад, тоді як призначення на керівні посади категорії «А» відбувається без будь-якого інституціоналізованого введення на посаду. Це структурна прогалина, яка знижує ефективність управлінського апарату при кожній значній зміні кадрового складу.

Слід також відзначити вплив антикорупційного законодавства на практику наставництва. Законодавство про запобігання корупції висуває вимогу щодо декларування особистих зв'язків між посадовими особами, що в окремих випадках призводить до надмірно формалізованого характеру наставницьких відносин – службовці уникають неформальних контактів із наставником, побоюючись кон'юнктурних звинувачень у корупційних зв'язках. Ця тенденція відзначається в наукових роботах І. Є. Чорнобилі як один із неочевидних факторів, що гальмують розвиток наставницьких відносин у публічній службі [14, с. 226].

Підсумовуючи стан нормативно-правового регулювання наставництва, слід констатувати, що за останні десять років Україна пройшла шлях від методичних рекомендацій до обов'язкового урядового регулювання. Водночас регулювання залишається неповним: воно не охоплює посадових осіб місцевого самоврядування в обов'язковому порядку, не встановлює мінімальних стандартів стимулювання наставників та не передбачає жодних механізмів відповідальності за неналежне виконання наставницьких функцій.

Подолання цих прогалин є необхідною умовою переходу наставництва від декларованої норми до реальної інституційної практики.

1.3. Зарубіжний досвід впровадження наставництва на публічній службі

Порівняльний аналіз практик наставництва в зарубіжних системах публічної служби дозволяє виявити різноманітність інституційних форм, які цей механізм набуває залежно від правових традицій, адміністративної культури та стратегічних пріоритетів кадрової політики. Жодна з розглянутих систем не є ідеальним зразком для прямого копіювання, проте кожна містить елементи, адаптація яких може бути продуктивною в українських умовах.

Серед країн Євросоюзу найбільш розвиненою системою наставництва у публічній службі вирізняється Велика Британія, хоча вона офіційно залишила ЄС, британська адміністративна модель продовжує чинити значний вплив на реформування публічних адміністрацій континентальної Європи. Цивільна служба Сполученого Королівства (Civil Service) впровадила систему Cross-Departmental Mentoring, яка передбачає залучення наставника з іншого відомства, а не з того самого департаменту, де працює підопічний. Така модель переслідує подвійну мету: по-перше, дає підопічному погляд на публічну службу, незашорений відомчою культурою конкретного органу; по-друге, сприяє горизонтальній координації між відомствами через особисті зв'язки службовців. Програма охоплює більше 3000 службовців щорічно і підкріплена цифровою платформою підбору пар «наставник–підопічний» на основі профілів компетентностей [25, с. 18].

Франція, з її централізованою адміністративною традицією, реалізує наставництво переважно через систему *grandes écoles* та Національну школу адміністрації (ENA, реорганізована у 2021 році в Institut National du Service Public – INSP). Випускники цього закладу, які вступають у вищий корпус цивільної

служби, автоматично включаються до мережі Alumni, що забезпечує неформальну наставницьку підтримку протягом усієї кар'єри. Французька модель показує тим, що наставництво тут інтегроване у кар'єрний трек з самого початку: випускники отримують не лише диплом, а й інституційну мережу підтримки, яка функціонує паралельно з формальними ієрархічними відносинами [19, с. 47].

Німецька система публічної служби демонструє іншу логіку – децентралізовану, але нормативно стандартизовану. Кожна федеральна земля має власне законодавство про публічну службу, однак Рамковий закон про федеральних службовців (Bundesbeamtengesetz) зобов'язує всі органи забезпечити введення на посаду (Einarbeitung) для новопризначених. Наставництво тут не є самостійним інститутом у правовому розумінні, а вбудоване в ширшу систему Personalentwicklung – планомірного розвитку персоналу. Відповідальність за координацію наставницьких програм покладено на Федеральну академію публічного управління (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung – BAKöV), яка розробляє методичний супровід, проводить навчання наставників і забезпечує обмін практиками між відомствами.

Таблиця 1.6

Порівняльна характеристика моделей наставництва у публічній службі окремих зарубіжних країн

Країна	Модель	Правова основа	Рівень централізації	Відповідальний орган
Велика Британія	Cross-departmental	Рамкові стандарти Civil Service	Середній	Cabinet Office
Франція	Мережева / кар'єрна	Статут про цивільну службу	Високий	INSP (колишня ENA)
Німеччина	Децентралізована / стандартизована	Bundesbeamtengesetz	Низький	BAKöV
Польща	Адміністративна / обов'язкова	Закон про цивільну службу 2008 р.	Середній	KSAP

Продовження табл. 1.6

Естонія	Цифрова / гнучка	Закон про державну службу 2012 р.	Середній	Держканцелярія
Канада	Програмна компетентнісна	Treasury Board Policy	Середній	CSPS

Складено автором на основі [25, с. 17–19; 19, с. 44–51; 16, с. 33–38]

Польський досвід є особливо цінним для України з огляду на схожість правових традицій, постсоціалістичний контекст адміністративних реформ і спільний євроінтеграційний вектор. Польща закріпила наставництво в Законі про цивільну службу 2008 року (*Ustawa o służbie cywilnej*) як обов'язковий елемент введення на посаду для всіх вперше призначених державних службовців. Відповідальність за методичне забезпечення покладено на Школу публічного управління (*Krajowa Szkoła Administracji Publicznej – KSAP*), яка готує як програми навчання наставників, так і методичні посібники для органів влади. Відповідно до польських стандартів, наставником може бути призначений лише той службовець, який пройшов спеціальне навчання з методики наставницької роботи, вимога, яка в українському законодавстві поки відсутня.

Естонія, як найбільш цифровізована публічна адміністрація в Європі, імплементувала наставництво в рамках ширшої системи управління компетентностями (*Competency Framework*), яку підтримує централізована HR-платформа. Через цю платформу формуються пари «наставник – підопічний», фіксуються зустрічі та прогрес, формуються звіти для служби управління персоналом. Закон Естонії про державну службу 2012 року закріплює право нового службовця на наставницький супровід, що є нетиповим конструктом – більшість законодавств формулюють наставництво як обов'язок органу, а не право службовця.

За межами Європи показовою є канадська модель наставництва, яка реалізується через Школу публічної служби Канади (*Canada School of Public Service – CSPS*). Специфікою канадського підходу є відокремлення наставництва від коучингу на нормативному рівні: *Treasury Board Policy* чітко розмежовує ці

практики і встановлює різні вимоги до кваліфікації тих, хто їх здійснює. Наставник у канадській системі – це завжди досвідчений службовець зі стажем не менше п'яти років, тоді як коуч може бути залученим ззовні фахівцем. Крім того, Канада одна з небагатьох країн, де впроваджено обов'язкове навчання для наставників у форматі акредитованих модульних програм.

Порівняння зарубіжних систем дозволяє виокремити кілька типових моделей організації наставництва:

1. Централізована нормативна модель – де держава на центральному рівні встановлює єдині обов'язкові стандарти, проводить навчання наставників і забезпечує контроль (Польща, Франція).

2. Децентралізована стандартизована модель – де єдині рамкові вимоги поєднуються із широкою автономією окремих органів щодо конкретних форм реалізації (Німеччина, США).

3. Цифрово інтегрована модель – де наставництво вбудоване в електронну систему управління персоналом і реалізується через цифрові платформи підбору пар та моніторингу (Естонія, Велика Британія).

4. Мережева кар'єрна модель – де наставництво є частиною довгострокового кар'єрного трекінгу і підтримується інституційними мережами випускників навчальних закладів (Франція, Японія).

Таблиця 1.7

Порівняльна характеристика ключових параметрів регулювання наставництва у зарубіжних системах публічної служби

Параметр	Польща	Естонія	Велика Британія	Канада	Україна
Правова обов'язковість	Так, законодавча	Так, законодавча	Рамкова	Так, директивна	Так, урядова
Обов'язкове навчання наставників	Так	Рекомендоване	Рекомендоване	Так	Ні
Цифрова платформа підбору	Ні	Так	Так	Часткова	Ні

Продовження табл 1.7

Поширення на МСВ	Так	Так	Так	Так	Ні (рекомендаційно)
Стимулювання наставників	Матеріальне + нематеріальне	Нематеріальне	Нематеріальне	Матеріальне	Диспозитивне
Оцінка результатів	Стандартизована	Стандартизована	Стандартизована	Стандартизована	Загальна норма

Складено автором на основі [5, с. 17–21; 9, с. 44–52; 15, с. 33–39]

Показово, що в жодній з розглянутих систем наставництво не функціонує ізольовано від інших елементів управління людськими ресурсами. Скрізь воно є частиною ширшої системи – управління компетентностями, планування кар'єри, безперервного навчання. Саме вбудованість у цю систему визначає ефективність наставництва: ізольовані програми, які не пов'язані з оцінюванням, кар'єрним просуванням і навчанням, демонструють низький рівень залученості й повільне згасання активності після першого ентузіазму.

Цінним уроком із зарубіжного досвіду є також те, яким чином різні країни вирішують проблему мотивації наставників. Найбільш стійкою є така комбінація чинників:

- визнання наставницької функції як складової посадових обов'язків (не доброї волі, а нормативно закріпленого завдання);
- облік результатів наставницької діяльності при оцінюванні та просуванні по службі самого наставника;
- нематеріальні форми визнання
- публічна відзнака, включення до кадрового резерву, пріоритет при проходженні підвищення кваліфікації.

Матеріальна надбавка, попри поширену думку, у більшості систем відіграє другорядну роль: дослідження ОЕСД показують, що вирішальними для прийняття рішення стати наставником є визнання і відчуття значущості ролі, а не розмір виплати [19, с. 49].

Серед аспектів зарубіжного досвіду, що мають пряму релевантність для України в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення, заслуговує на особливу увагу досвід Ізраїлю. Публічна служба цієї країни функціонує в умовах перманентної кадрової мобільності, пов'язаної з призовом резервістів і частою зміною кадрового складу. Ізраїльська Civil Service Commission розробила «швидке наставництво» (accelerated mentoring) – скорочений протокол введення на посаду тривалістю не шість місяців, а шість тижнів, з більш інтенсивною взаємодією та чітко структурованою програмою щотижневих зустрічей. Цей досвід може бути адаптований для умов ротації кадрів в українських органах влади, де значна частина службовців перебуває у стані тимчасового переміщення чи мобілізаційних обмежень.

Узагальнення зарубіжного досвіду дозволяє зробити висновок, що ефективна система наставництва на публічній службі потребує одночасного виконання кількох умов: нормативної обов'язковості, інституційної підтримки через спеціалізований навчальний орган, стандартизованої підготовки наставників, цифрового забезпечення адміністрування програми та її інтеграції в загальну систему управління персоналом. Відсутність будь-якої з цих умов не робить систему неможливою, але суттєво знижує її результативність і стійкість.

Висновки з першого розділу

Проведений теоретико-методологічний аналіз дозволяє сформулювати такі висновки.

Наставництво на публічній службі є самостійним інституційним утворенням, що відрізняється від суміжних форм розвитку персоналу (коучингу, стажування, менторства) своєю вбудованістю в повсякденну службову діяльність і функцією трансляції не лише фахових знань, а й організаційної культури та ціннісних стандартів конкретного органу влади. Специфіка публічної служби накладає на наставництво особливий відбиток: воно

підпорядковане суспільним, а не ринковим цілям, і вимагає від наставника бути носієм таких цінностей, як добродесність, відповідальність перед суспільством і політична нейтральність.

Функціональний спектр наставництва охоплює п'ять взаємопов'язаних вимірів: стратегічний (формування кадрового резерву), адаптаційний (прискорення входження у посаду), трансляційний (збереження інституційної пам'яті), мотиваційний (формування службової ідентичності) та забезпечуючий (підтримання організаційної стійкості). Жодна з цих функцій не є самодостатньою: вони утворюють систему, ефективність якої визначається рівнем реалізації кожної окремої ланки.

Нормативно-правова база наставництва в Україні пройшла шлях від рекомендаційних методичних документів 2013 року до обов'язкового урядового регулювання 2021 року. Попри цей прогрес, чинне регулювання містить системні прогалини: воно не охоплює в обов'язковому порядку посадових осіб місцевого самоврядування, не встановлює обов'язкових вимог до навчання наставників, не визначає мінімальних стандартів їх стимулювання і позбавлене механізмів відповідальності за неналежне виконання наставницьких функцій.

Зарубіжний досвід засвідчує, що найбільш ефективними є системи наставництва, інтегровані у ширшу архітектуру управління людськими ресурсами і підкріплені спеціалізованими навчальними органами, цифровими платформами та стандартизованою підготовкою наставників. Україна має значний потенціал для запозичення окремих елементів польської (обов'язкове навчання наставників), естонської (цифрова платформа) та ізраїльської (прискорений протокол наставництва) моделей, адаптувавши їх до специфіки вітчизняної системи публічної служби.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НАСТАВНИЦТВА НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ

2.1. Фактори інституціоналізації наставництва на публічній службі

Дослідження інституціоналізації наставництва в публічній службі передбачає аналіз сукупності чинників, що або прискорюють закріплення цього явища в стійких організаційних формах, або утримують його на рівні ситуативних, неформальних практик. Ці чинники мають різну природу і діють на різних рівнях – від загальнодержавного до рівня конкретного органу влади чи навіть конкретних стосунків між двома службовцями. Без розуміння цієї факторної структури будь-які пропозиції щодо вдосконалення наставництва залишаються поверховими, оскільки не зачіпають джерел проблем.

Концептуально фактори інституціоналізації наставництва поділяються на зовнішні та внутрішні. До зовнішніх належать ті, що формуються поза межами конкретного органу влади і задають загальні рамкові умови: нормативно-правова база, євроінтеграційний тиск, стан кадрового ринку публічної служби, загальна адміністративна культура суспільства. Внутрішні фактори визначаються специфікою конкретного органу: стилем керівництва, ресурсним забезпеченням, організаційною культурою, рівнем цифровізації кадрових процесів, характером взаємовідносин між підрозділами. Така аналітична схема не є жорсткою: один і той самий чинник може мати як зовнішній, так і внутрішній вимір залежно від аналітичного фокусу.

Серед зовнішніх факторів визначальну роль відіграє нормативне середовище. Закріплення наставництва в Постанові КМУ № 106/2021 перевело цей механізм із категорії рекомендованих практик до рівня обов'язкових норм для органів державної служби. Це якісна зміна: обов'язковість усуває

найпотужніший структурний бар'єр – відсутність зовнішнього зобов'язання для органу забезпечувати наставницький супровід навіть у тому разі, якщо сам керівник не розглядає цю практику як пріоритетну. Разом з тим нормативне закріплення є необхідною, але не достатньою умовою: міжнародний досвід і практика впровадження Постанови в Україні однозначно свідчать, що формальне виконання вимог і реальна наставницька взаємодія – різні речі [23, с. 1].

Євроінтеграційний вектор виступає потужним зовнішнім мотиватором реформування системи управління персоналом в органах публічної служби. Звіт Єврокомісії 2024 року в межах Пакету розширення ЄС констатує, що Україна має прогрес у реформуванні системи оплати праці, але демонструє відставання у відновленні конкурсного відбору та забезпеченні розвитку компетентностей службовців сфер, де наставництво є одним із ключових інструментів [30, с. 1]. План Ukraine Facility безпосередньо пов'язує фінансову підтримку України з досягненням конкретних показників реформи державного управління, а розвиток компетентностей службовців є частиною цієї реформи. Відтак наставництво набуває вимірюваного зовнішньополітичного значення.

Варто зупинитися детальніше на тому, яким чином вимоги Європейського адміністративного простору конкретизуються стосовно наставництва. Програма SIGMA – спільна ініціатива OECD та ЄС у своїх принципах публічного адміністрування визначає безперервний розвиток компетентностей службовців як один із базових індикаторів якісної публічної служби. Звіт SIGMA 2023 року зафіксував, що Україна отримала вищі оцінки за субіндикатором «функціонування уряду» навіть порівняно з довоєнним рівнем, але це стосується перш за все оперативного управління в умовах кризи, а не системних кадрових практик [21, с. 29]. Наставництво, що забезпечує відтворення компетентностей у довгостроковій перспективі, залишається слабкою ланкою, яка може знизити загальну оцінку за кадровим компонентом у наступних звітних циклах. Відтак

реформа наставництва є не лише внутрішнім кадровим завданням, а стратегічним пріоритетом у контексті підготовки до вступу в ЄС.

Ситуація на кадровому ринку публічної служби – ще один зовнішній фактор із двоїстою дією. З одного боку, масштабний кадровий дефіцит, що загострився після лютого 2022 року, підвищує значення наставництва як механізму швидкого введення в посаду. Якщо раніше орган міг дозволити собі тривалий «природний» процес адаптації новачка, то за умови понад 34 тис. вакантних посад станом на середину 2024 року ефективно наставництво стає чинником організаційної виживаності [11, с. 1].

Чим швидше новий службовець входить у повноцінне виконання функцій, тим менший тиск навантаження на тих, хто їх виконує вимушено в умовах нестачі кадрів. З другого боку, той самий кадровий дефіцит перевантажує потенційних наставників – досвідчених службовців, які вже виконують завдання за кількох вакантних колег. За таких умов призначення наставником сприймається не як можливість передати досвід, а як чергове накладання додаткового навантаження без відповідної компенсації.

Специфічним зовнішнім фактором, що не мав аналогів у довоєнному регуляторному середовищі, є умови воєнного стану. Закон № 2259-IX, ухвалений у 2022 році, передбачив спрощену процедуру вступу на посади державної служби без конкурсного відбору. Це рішення було продиктоване необхідністю оперативного заміщення вакансій, проте одночасно воно збільшило частку новопризначених службовців без попередньої формальної перевірки компетентностей – тобто тих, хто найбільше потребує якісного наставницького супроводу.

Натомість саме ця маса нових призначенців потрапила в органи, де наставницький ресурс виснажений мобілізацією і перевантаженням [12, с. 1].

Загальну структуру зовнішніх факторів інституціоналізації наставництва відображено у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Зовнішні та внутрішні фактори інституціоналізації наставництва в публічній службі України та характер їх впливу

Фактор	Сприяючий вплив	Гальмуючий вплив
Нормативна база	Постанова КМУ № 106/2021 закріпила обов'язковість наставництва для ЦОВВ і місцевих органів виконавчої влади	Не поширюється в обов'язковому порядку на органи МСВ; відсутня відповідальність за неналежне виконання
Євроінтеграційний тиск	Вимоги ЄС щодо якості публічної адміністрації як умова відкриття переговорних глав; індикатори Ukraine Facility	Відтермінування реформ через дію воєнного стану і призупинення конкурсного відбору
Кадровий ринок	Гостра потреба в швидкій адаптації нових призначенців через 34+ тис. вакансій	Перевантаження досвідчених службовців через відтік і мобілізацію – небажання брати нові функції
Управлінська позиція керівника	Якщо керівник розглядає наставництво як управлінський пріоритет – воно реально функціонує	За відсутності зацікавленості керівника наставництво зводиться до паперових процедур
Організаційна культура	Традиція передачі досвіду в органах зі стійкою інституційною культурою	Культура індивідуального виконання; наставництво сприймається як «чужий тягар»
Цифрова інфраструктура	Впровадження HRMIS у 65% ЦОВВ з 2024 р. відкриває можливості для цифрового адміністрування	Відсутній спеціалізований модуль наставництва; ручне адміністрування – трудомістке
Воєнний стан	Масовий приплив нових призначенців через спрощені процедури підвищує запит на якісну адаптацію	Мобілізація, переміщення, дистанційна робота – розривають стабільність наставницьких пар

Складено автором на основі аналізу нормативно-правових актів та [20, с. 1; 11, с. 1; 30, с. 1]

Серед внутрішніх факторів інституціоналізації наставництва визначальна роль належить управлінській позиції керівника органу. Наставництво, навіть будучи нормативно закріпленим – не відбудеться як реальна практика, якщо керівник не розглядає його як управлінський пріоритет і не виділяє для нього ресурс часу досвідчених службовців. Саме тому одним із найефективніших інструментів інституціоналізації наставництва є включення результатів наставницької діяльності до ключових показників оцінювання як самого

наставника, так і керівника структурного підрозділу [14, с. 223]. У цьому разі підтримка наставництва стає для керівника не питанням доброї волі, а умовою власного позитивного оцінювання.

Організаційна культура органу – менш очевидний, але не менш значущий внутрішній фактор. У тих органах, де передача досвіду між поколіннями службовців сприймається як природна частина роботи, наставництво легше набуває інституційних форм. Натомість там, де домінує культура індивідуального виконання і де кожен відповідає лише за власний обсяг роботи, наставницька функція сприймається як надмірне навантаження на «і так зайнятого» службовця. Дослідження Оргієць О. М. фіксують, що органи з розвиненою культурою збереження «інституційної пам'яті» демонструють значно вищий рівень неформального наставництва ще до його нормативного закріплення і легше переходять до формалізованих форм після введення відповідного регулювання [15, с. 87].

Особливого значення набуває цифрова складова інституціоналізації. Впровадження в Україні Інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS), яке з 2024 року охоплює більше 65% міністерств та центральних органів виконавчої влади, відкриває технічні можливості для інтеграції в неї модуля наставництва. Це дозволить автоматизувати підбір пар «наставник – підопічний», фіксувати зустрічі та прогрес, формувати звітність для служб управління персоналом без додаткового паперового документообігу [5, с. 1]. Відсутність цифрового інструменту є структурним бар'єром, оскільки ручне адміністрування наставницьких програм у великих органах потребує значних трудовитрат від HR-служби, яка і так нерідко укомплектована мінімально. Водночас цифровий інструмент без процедурного змісту не більш ніж порожня форма; тому цифровізація наставництва є доцільною лише після вирішення питань змістовного наповнення програми.

Звертає на себе увагу й те, що розгортання HRMIS само по собі є індикатором зрілості HR-системи органу. Органи, які раніше і повніше

впровадили HRMIS, демонструють загалом вищий рівень систематизації кадрових процесів, а отже, і більшу готовність до формалізації наставництва. Цей кореляційний зв'язок між цифровою зрілістю і якістю кадрових практик підтверджує, що цифровізація і наставництво є взаємопідсилювальними реформами: прогрес в одній сфері створює сприятливі умови для прогресу в іншій. Відтак паралельне просування обох напрямів у рамках єдиної реформи управління персоналом є стратегічно більш ефективним, ніж послідовна реалізація.

Узагальнення зовнішніх факторів за їх функціональним спрямуванням дає підстави для такої класифікації: нормативно-правові, євроінтеграційні, кадрові, технологічні та воєнно-кризові. Кожна з цих груп діє через власний механізм впливу на наставницьку практику, що відображено у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

Класифікація зовнішніх факторів інституціоналізації наставництва за механізмом впливу

Тип зовн. фактора	Конкретний чинник	Механізм впливу на наставництво
Нормативно-правовий	Постанова КМУ № 106/2021	Переводить наставництво з рекомендованої в обов'язкову норму; встановлює стандарти строків і процедур
Нормативно-правовий	Стратегія профнавчання до 2027 р.	Задає стратегічні орієнтири, в яких наставництво є складовою загальної системи розвитку компетентностей
Євроінтеграційний	Звіт ЄК 2024; Ukraine Facility	Зовнішня оцінка якості публічної адміністрації містить індикатори, релевантні до наставництва
Кадровий	Дефіцит кадрів (34 тис. вакансій)	Підвищує функціональну значущість наставництва; водночас ускладнює його реалізацію
Технологічний	HRMIS (впровадження з 2024 р.)	Цифровізація HR-процесів відкриває можливості для автоматизації підбору наставницьких пар і моніторингу
Воєнно-кризовий	Мобілізація, переміщення, нові призначення без конкурсу	Збільшує частку новопризначених без належної підготовки; руйнує тривалість пар

Складено автором на основі аналізу нормативно-правових актів та джерел [23, с. 1; 1, с. 1; 12, с. 1; 30, с. 1]

Таблиця 2.2 ілюструє, що зовнішні фактори не лише задають нормативні вимоги, а й формують прагматичний контекст, у якому органи влади мають мотив або демотив реально впроваджувати наставництво. Євроінтеграційні індикатори, вимоги Ukraine Facility і звіти SIGMA/OECD про якість публічної адміністрації фактично перетворюють наставництво на міжнародно верифікований показник, невиконання якого позначається на макроекономічному становищі держави.

Для більш глибокого розуміння факторної природи інституціоналізації наставництва варто звернути увагу на дослідження Чорнобиль І. Є., яке фіксує суттєву міжвідомчу варіативність у реалізації наставницьких практик навіть у межах одного рівня публічної служби [14, с. 219]. Два органи виконавчої влади з однаковим нормативним підґрунтям, схожим кадровим складом і порівнянним бюджетом можуть демонструвати принципово різний рівень наставницької культури, і визначальним чинником у більшості випадків виявляється особистий стиль і управлінські переконання керівника. Це підтверджує: для системної зміни недостатньо лише вдосконалення норм – необхідний цілеспрямований вплив на управлінську культуру через навчання керівників і формування правильних стимулів на рівні оцінювання їх діяльності.

Оцінювання факторів інституціоналізації наставництва у публічній службі загалом дозволяє зробити висновок про те, що на сьогодні в Україні склалися умови, які в сукупності формують достатній потенціал для переходу наставництва від формальної норми до реальної практики. Нормативна обов'язковість є, хоча й неповна. Євроінтеграційний тиск посилюється. Кадровий запит гострий. Цифрова платформа (HRMIS) розгортається. Бракує лише замкнутого кола мотивів і компетентностей: наставники мають бути підготовлені, стимульовані і оцінені за своїми результатами – лише тоді зовнішня норма стане внутрішньою практикою.

Ресурсна забезпеченість органу влади – ще один внутрішній фактор, що визначає якість наставницької практики. Під ресурсом у даному контексті слід

розуміти не лише фінансові кошти, а й час: ефективне наставництво потребує регулярних зустрічей, що займають реальний робочий час наставника. Якщо орган хронічно недоукомплектований і кожен службовець виконує роботу за кількох відсутніх колег, виділення часу на наставництво сприймається як розкіш. Вихід з цього замкнутого кола – не чекати нормалізації кадрової ситуації, а закладати наставницьку функцію в планування навантаження з самого початку: наставник, що веде одного підопічного, вносить його зустрічі до свого щотижневого розкладу нарівні зі звичайними службовими завданнями, а не намагається «вписати» їх між іншими справами.

Суттєвим внутрішнім фактором є також характер взаємовідносин між службовцями різного рівня ієрархії в органі. У вертикально жорстких структурах з високою дистанцією влади неформальний обмін між наставником і підопічним може сприйматися обома сторонами як небажане порушення ієрархічного протоколу. Підопічний утримується від «незручних» питань, щоб не виглядати некомпетентним, а наставник не хоче ставати в позицію відповідального за помилки підлеглого. Результатом є формально дотримані зустрічі без реального обміну. Ця проблема не вирішується нормою, але може бути опосередковано пом'якшена через спеціальне навчання наставників, що формує навички психологічно безпечного комунікативного середовища.

Підсумовуючи, інституціоналізація наставництва є не одноактовим законодавчим рішенням, а тривалим процесом, що потребує одночасного впливу на нормативний, організаційний і цифровий виміри. Жодна зовнішня норма не гарантує ефективного наставництва без відповідного внутрішнього інституційного середовища – а внутрішнє середовище органу, у свою чергу, формується під впливом зовнішніх структурних умов. Ця взаємозалежність робить реформування наставницького інституту системним завданням, яке не може бути вирішене одним нормативним актом.

2.2. Проблеми впровадження наставництва в органах публічної влади

Практика впровадження наставництва в органах публічної служби України виявляє стійкий набір структурних проблем, що відтворюються незалежно від відомчої специфіки. Вони не є результатом недбалості окремих службовців чи випадкових управлінських помилок – вони вкорінені в системні вади кадрової роботи, ресурсні обмеження та специфіку інституційного середовища. Аналіз цих проблем є необхідним підґрунтям для обґрунтування рекомендацій, оскільки точковий вплив без усвідомлення системних причин не може дати стійкого результату.

Першою і найпоширенішою проблемою є формалізм у реалізації наставництва. Після набрання чинності Постановою КМУ № 106/2021 органи влади юридично зобов'язані призначати наставників, що й робиться, але нерідко суто для дотримання вимог. Наставник видається наказом, підписує індивідуальний план, проводить кілька формальних зустрічей і подає висновок. Реальна ж передача неформалізованих знань і занурення підопічного в організаційну культуру при цьому або не відбувається, або відбувається стихійно, поза наставницькими рамками [14, с. 225]. Формальне наставництво не лише не додає цінності, а й дискредитує сам інститут: якщо «наставник» у свідомості службовців асоціюється з паперовою процедурою, а не зі змістовною підтримкою, подолати цей ярлик у майбутньому значно складніше.

Ще одним виміром проблеми формалізму є відсутність зворотного зв'язку від підопічних про якість наставницького супроводу. У більшості органів жодна процедура не передбачає систематичного збирання думки підопічного про те, чи відбулося реальне наставництво, чи лише паперова процедура. HR-служба отримує висновок наставника – документ, написаний наставником про підопічного, але не має паралельного відгуку підопічного про наставника.

Ця асиметрія інформації унеможливорює будь-який якісний контроль і залишає підопічного в позиції пасивного об'єкта, а не активного учасника

процесу. Запровадження короткої стандартизованої форми відгуку підопічного (4-5 запитань) як обов'язкового документа поряд із висновком наставника могло б суттєво змінити інформаційний баланс без значного адміністративного навантаження.

Причина формалізму криється у відсутності дієвих критеріїв якості наставництва. Чинне законодавство встановлює процедурні вимоги – призначити, скласти план, підготувати висновок, але не визначає змістовних стандартів того, що має відбутися в межах наставницьких відносин. Висновок наставника ніким не перевіряється на предмет змісту і служить лише адміністративним завершенням процедури. Цей «формалізм звітності» є явищем, добре відомим у теорії публічного управління як розрив між *compliance* (дотримання форми) та *performance* (досягнення результату), і саме в сфері наставництва він є особливо деструктивним, оскільки знецінює сам сенс інституту.

Другою системною проблемою є відсутність обов'язкової підготовки наставників. На відміну від Польщі, де наставником може бути лише той службовець, який пройшов спеціальну навчальну програму, або Канади, де акредитація є обов'язковою умовою, українське законодавство такої вимоги не встановлює. Наставником призначається службовець зі стажем, але це зовсім не означає, що він уміє передавати знання, розпізнавати труднощі підопічного, давати конструктивний зворотний зв'язок чи підтримувати мотивацію [6, с. 58].

Досвідченість у виконанні службових обов'язків і здатність бути ефективним наставником – принципово різні компетентності, і одна не витікає автоматично з іншої. Наставник без базових педагогічних навичок може нанести більше шкоди, ніж принести користі: передавши хибні норми, закріпивши у підопічного неправильні підходи або знеохотивши його до роботи некоректним стилем взаємодії.

Для оцінки загального стану кадрового навчання, в контекст якого існує і наставництво, показовими є дані НАДС щодо фінансування та охоплення системи профнавчання в умовах воєнного часу.

Таблиця 2.3

Динаміка фінансування та охоплення системи професійного навчання державних службовців у 2021–2024 рр.

Рік	% витрат на навч. від ФОП	Охоплені (тис. осіб)	% від чисельності
2021 (довоєнний)	0,05%	~88	~52%
2022	0,02%	56,7	33%
2023	0,03%	74,4	46%
2024	0,05%	63,0	43%

Складено автором на основі даних НАДС [20, с. 1; 14, с. 1]

Дані таблиці 2.3 ілюструють парадоксальну ситуацію: у 2024 році фінансування навчання повернулося до довоєнного рівня у відсотковому відношенні, але абсолютне охоплення скоротилося порівняно з 2023 роком – з 74,4 до 63 тис. осіб, що становить лише 43% від облікової чисельності. Це означає, що більш як половина службовців залишається поза системою організованого розвитку компетентностей, в якій наставництво мало б бути одним із центральних елементів. Така ситуація відображає не лише фінансові обмеження, а й структурний дефіцит пріоритетності розвитку кадрів в умовах, коли органи влади насамперед зосереджені на оперативному виконанні функцій.

Третьою проблемою є відсутність системного матеріального стимулювання наставників. Якщо ні підготовка, ні стимулювання не є обов'язковими, у досвідченого службовця немає жодного додаткового інституційного мотиву якісно виконувати наставницьку функцію.

Особливо гостро ця проблема проявляється за умов кадрового дефіциту: службовець, який і без того виконує роботу за двох-трьох відсутніх колег, сприймає призначення наставником як ще одне навантаження без відповідної компенсації. Деякі органи самостійно запровадили надбавки наставникам у

межах фонду оплати праці, однак це є ініціативою окремих керівників, а не системною нормою.

Проблема мотивації наставників нерозривно пов'язана із відсутністю кар'єрного зв'язку між наставницькою діяльністю і просуванням по службі самого наставника.

У переважній більшості органів виконання функцій наставника не відображається ані в оцінюванні результатів службової діяльності, ані в рішеннях щодо кар'єрного просування. Відповідно, наставництво залишається в категорії «суспільного навантаження» без інституційного визнання – альтруїстичної послуги, а не кар'єрного ресурсу. Досвід ОЕСД свідчить, що вирішальним для рішення стати наставником є саме визнання і відчуття значущості ролі, а не розмір фінансової надбавки – хоча і вона відіграє роль сигналу про інституційне ставлення до цієї функції [16, с. 89].

Четвертою проблемою є нерівномірність впровадження між різними рівнями публічної служби. Центральні органи виконавчої влади, де наставництво є обов'язковим за Постановою № 106/2021 і де функціонує власна HR-служба з відповідними компетентностями, демонструють вищий рівень формальної впроваженості. Натомість органи місцевого самоврядування, де наставництво є лише рекомендованою нормою і де служба управління персоналом нерідко укомплектована недостатньо або взагалі відсутня як окрема структурна одиниця, залишаються в зоні суттєво нижчого охоплення. Ця диференціація підриває системний характер наставництва як інституту публічної служби загалом: громадянин, що звертається за послугою до виконкому сільської ради, і громадянин, що взаємодіє з міністерством, отримують послуги від службовців з принципово різним рівнем інституційної адаптації [15, с. 88].

Додатковим виміром нерівномірності є внутрішньовідомча диференціація: навіть у межах одного центрального органу виконавчої влади практика наставництва може суттєво різнитися між центральним апаратом і територіальними органами.

Центральний апарат зазвичай має більш розвинену HR-службу, чіткіші процедури і вищу культуру документування, тоді як у регіональних підрозділах, часто менших за чисельністю і більш завантажених поточними справами, наставництво нерідко зводиться до мінімальних формальностей або ігнорується повністю.

Постанова КМУ № 106/2021 поширюється на всі структурні підрозділи органу, але механізмів внутрішнього контролю за якістю її реалізації на рівні регіональних підрозділів практично не існує.

Зведену картину виявлених проблем, їх проявів у практиці та системних причин подано у таблиці 2.4.

Таблиця 2.4

Системні проблеми впровадження наставництва в органах публічної влади України та їх причини

Проблема	Прояв у практиці	Системна причина
Формалізм виконання	Наставник видається наказом, план підписується, висновок подається без реальної взаємодії	Відсутність змістовних критеріїв якості; контроль лише за наявністю документів
Відсутність підготовки наставників	Наставник призначається зі стажем, але без навичок педагогічного супроводу	Законодавство не встановлює обов'язкової кваліфікаційної вимоги для наставника
Брак стимулювання	Надбавка надається лише за рішенням органу; в більшості випадків відсутня	Диспозитивний характер норми; наставництво не враховується при оцінюванні наставника
Нерівномірність між рівнями	ЦОВВ – обов'язковість; МСВ – рекомендаційність; фактичний розрив у впровадженні	Відсутність уніфікованого правового регулювання для обох рівнів публічної служби
Воєнна мобільність	Мобілізація або переміщення наставника до закінчення 6-місячного строку	Стандартний протокол розрахований на стабільне середовище; немає альтернативного формату
Слабка методична підтримка	HR-служба обмежується документальним оформленням; змістовного супроводу немає	Брак стандартизованого інструментарію та компетентностей HR-підрозділів
Відсутність моніторингу	Немає статистики пар, тривалості, задоволеності, результатів підопічних	Жоден нормативний акт не встановлює обов'язкової звітності за наставництвом

Складено автором на основі аналізу нормативно-правових актів та наукових джерел [6, с. 58; 15, с. 88; 14, с. 225; 11, с. 1]

П'ятою проблемою є специфічна для умов воєнного часу нестабільність наставницьких пар. За даними НАДС, від початку повномасштабного вторгнення держслужбу залишили близько 7 тис. осіб, понад 4 тис. мобілізовано, при цьому за останніми зберігаються посади. Відтік досвідчених службовців саме тих, кого призначають наставниками, безпосередньо руйнує наставницькі відносини, які потребують тривалості й особистого контакту. Шестимісячний наставницький супровід, передбачений Постановою, стає практично нереалізовним, якщо наставник мобілізується або переходить в іншу структуру через два місяці після призначення [11, с. 1]. При цьому жоден нормативний акт не передбачає порядку дій у разі дострокового припинення наставницьких відносин, що лише посилює правову невизначеність.

Шоста проблема – слабка методична підтримка з боку служб управління персоналом. Служба управління персоналом, в ідеалі, має координувати наставницьку програму: допомагати у підборі пар, проводити проміжні консультації, надавати методичні матеріали. На практиці ж у більшості органів HR-підрозділ обмежується документальним оформленням наставництва наказом про призначення і підписаним висновком. Реального методичного супроводу процесу немає. Це частково пов'язано з недостатньою чисельністю і компетентністю самих HR-служб, а частково з відсутністю в органів стандартизованого інструментарію [6, с. 59]. Методичні рекомендації НАДС 2021 року містять загальні орієнтири, але не забезпечують наставника конкретними практичними інструментами: зразками питань для зустрічей, алгоритмами дій у типових ситуаціях, шкалами для самооцінки прогресу підопічного.

Відтак утворюється розрив відповідальності: HR відповідає за документи, керівник – за результати роботи підрозділу, але ніхто конкретно не відповідає за якість наставницького процесу як такого. Подолання цього розриву потребує чіткого нормативного закріплення відповідальності керівника підрозділу за

забезпечення умов для реального наставництва не лише за наявності підписаного наказу.

Сьома проблема – брак системи моніторингу та оцінки ефективності наставництва не дозволяє отримати достовірну картину його реального стану. НАДС збирає статистику про охоплення навчанням і кваліфікаційний склад, але відсутня систематична звітність про кількість наставницьких пар, тривалість наставницьких відносин, рівень задоволеності підопічних, результати їх оцінювання порівняно з тими, хто наставницького супроводу не отримував. Без такого моніторингу неможливо обґрунтовано стверджувати, чи є наставництво ефективним або навпаки, ідентифікувати органи і практики, де воно дає найкращий результат. Звіт НАДС 2024 року містить детальну статистику підвищення кваліфікації, але наставництво в ньому фактично не виокремлене як самостійний вимір [23, с. 1].

Сукупна дія цих семи проблем створює ситуацію, яку можна охарактеризувати як «інституційний фасад»: наставництво існує нормативно, підтримується документально, але не стало живою організаційною практикою, що системно відтворює компетентнісний потенціал публічної служби. Подолання цієї ситуації вимагає не окремих точкових заходів, а системної реформи наставницького інституту. Розробці такої системи реформ присвячений наступний підрозділ.

Варто також зазначити, що виявлені проблеми не є суто українською специфікою: дослідження OECD фіксують аналогічні труднощі в країнах, де наставництво нормативно закріплене, але не підкріплене стимулами і підготовкою. Специфіка України полягає в тому, що ці системні вади збіглися з форс-мажорними умовами воєнного стану, які кратно посилили їх деструктивний вплив. Разом з тим ця ж криза сформувала більш гострий суспільний запит на ефективність публічної адміністрації і відкрила вікно можливостей для більш рішучого реформування, яке в мирних умовах могло б наштовхнутися на більший інерційний опір [16, с. 45].

Необхідно також враховувати вплив антикорупційного законодавства на практику наставницьких відносин. Закон про запобігання корупції встановлює вимоги щодо декларування особистих зв'язків між посадовими особами. У певних контекстах це призводить до надмірної формалізації: службовці уникають неформальних контактів із наставником поза офіційним розкладом зустрічей, побоюючись, що тривала особиста взаємодія може бути витлумачена як «неналежний вплив» або «корупційні зв'язки». Цей феномен, описаний у дослідженнях Чорнобиль І. Є. як «антикорупційне охолодження наставництва» [14, с. 226], є нетривіальним побічним ефектом антикорупційної реформи, що унеможлиблює природний розвиток неформального виміру наставницьких відносин, а саме він є найціннішим з точки зору передачі інституційних знань і цінностей.

2.3. Шляхи вдосконалення системи наставництва на публічній службі

Формування пропозицій щодо вдосконалення системи наставництва має ґрунтуватися на двох вихідних принципах. Перший – реалістичність: рекомендації не повинні вимагати ресурсів і правових перетворень, нереальних в умовах воєнного часу і пов'язаних з ним бюджетних обмежень. Другий – системність: кожна пропозиція має усувати структурну причину, а не симптом. Зважаючи на це, запропонована нижче система заходів структурована за трьома рівнями реалізації – нормативним, інституційним та операційним.

Нормативний рівень охоплює ті зміни, які потребують внесення поправок до законодавчих або підзаконних актів і без яких решта заходів не набуде системного характеру. Тут можна виокремити такі пріоритетні кроки:

1. Внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III з метою закріплення обов'язкового наставницького супроводу для всіх вперше призначених посадових осіб МСВ. Чинне законодавство залишає наставництво в МСВ

рекомендаційною нормою, що на практиці означає майже повну відсутність систематичного впровадження. Уніфікація правового режиму для всієї публічної служби усуває правову дискримінацію між рівнями і забезпечує рівний рівень якості кадрового відтворення.

2. Доповнення Постанови КМУ № 106/2021 нормою про обов'язкову надбавку за виконання функцій наставника в розмірі не менше 10% посадового окладу наставника на весь строк наставницького супроводу. Цей розмір є помірним і не ставить надмірного тиску на фонд оплати праці, оскільки шестимісячний цикл охоплює обмежену кількість пар одночасно. Водночас він є достатньо відчутним для формування системного стимулу і слугує сигналом про інституційне визнання наставницької функції. Відмова від диспозитивності цієї норми є принциповою умовою переходу від ситуативної до системної мотивації.

3. Закріплення в Постанові КМУ № 106/2021 процедури дій у разі дострокового припинення наставницьких відносин (мобілізація, переведення, звільнення наставника або підопічного). На сьогодні ця ситуація нормативно не врегульована, що породжує правову прогалину і залишає службовців без захисту в разі переривання наставницького процесу через незалежні від них обставини. Мінімальне врегулювання – порядок призначення нового наставника та врахування вже пройденого строку усуне цю прогалину без значних змін до базової структури документа.

4. Встановлення відповідальності за систематичне ненадання наставницького супроводу не у формі жорстких санкцій, а як підстави для зниження оцінки результатів службової діяльності наставника при систематичному невиконанні (відсутність зустрічей, несвоєчасне документування). Таке м'яке, але реальне регулювання створює виконавський стимул без надмірного примусу.

Слід зазначити, що перелічені нормативні зміни не вимагають прийняття нового закону достатнього внесення поправок до двох чинних документів (Закон № 2493-III та Постанова КМУ № 106/2021) і видання відповідного наказу НАДС.

Законодавчий процес в умовах воєнного стану є спрощеним і прискореним, що знижує організаційний поріг реалізації нормативних змін. Водночас зміни мають пройти повноцінне погодження з зацікавленими органами, передусім з Мінфіном (щодо видатків на надбавки) і з профспілками державних службовців (щодо трудових аспектів). Без такого погодження навіть добре розроблені норми можуть нашкодити на опір при впровадженні.

Інституційний рівень охоплює заходи, що реалізуються в межах чинних інституцій – НАДС, Вищої школи публічного управління (ВШПУ), служб управління персоналом органів і потребують організаційних або методичних змін, але не обов'язково змін до законодавства.

Центральним заходом на цьому рівні є запровадження обов'язкової підготовки наставників через ВШПУ. Мінімальна програма тривалістю 16 академічних годин у форматі онлайн-навчання (з можливістю проходження в робочий час у зручному темпі) могла б охопити такі модулі: методика проведення наставницьких зустрічей; навички надання зворотного зв'язку і активного слухання; типові труднощі адаптації новопризначених та алгоритми їх подолання; основи організаційної соціалізації і передачі неформалізованих знань; етичні аспекти наставницьких відносин. Без проходження цієї програми призначення службовця наставником не допускалося б. Польський досвід переконливо свідчить, що таке навчання коштує несумірно менше, ніж витрати від неефективної адаптації новопризначених.

Другим інституційним заходом є включення наставницьких результатів до ключових показників результативності (КПР) службовця. Наказ НАДС від 17 листопада 2023 року № 186-23 закріплює SMART-підхід до КПР для категорій «Б» і «В». Наставництво легко описується в SMART-термінах: кількість проведених зустрічей (M), наявність відгуку підопічного (A), результат оцінювання підопічного за підсумками строку наставництва (R). Включення цього показника до стандартної форми оцінювання рівнозначне зміні стимулів: наставництво перестає бути «безкоштовним» альтруїзмом.

Третім інституційним заходом є розробка системи моніторингу наставництва як самостійного звітного напрямку. НАДС щорічно публікує доповіді про стан профнавчання, але наставництво в них фактично відсутнє як вимірний феномен. Введення стандартизованого блоку звітності органів управління персоналом про наставницьку діяльність, кількість пар, середня тривалість, частка достроково перерваних, результати оцінювання підопічних перетворить наставництво з невидимого адміністративного процесу на верифікований показник якості кадрової роботи.

Для повноти картини доцільно розглянути, яким чином запропоновані заходи нормативного рівня кореспондують з поточним реформаторським порядком денним. Стратегія розвитку системи профнавчання до 2027 року, схвалена Координаційною радою при НАДС у серпні 2023 року, вже містить наставництво як один із інструментів неформального навчання. Однак у Стратегії воно позиціонується в одному ряді з коучингом і практичними завданнями без чіткого визначення правового статусу, показників і відповідальних. Це свідчить про те, що Стратегія сформулила концептуальний намір, але не операціоналізувала його в конкретних нормативних і ресурсних рішеннях. Заповнення цього розриву між наміром і механізмом і є завданням запропонованих вище нормативних змін [1, с. 1].

Окремо слід зупинитися на питанні сумісності запропонованих змін з реформою оплати праці державних службовців, що стартувала з 1 січня 2024 року. Нова система грейдингу посад, яка підвищила передбачуваність і прозорість винагороди, сама по собі не вирішує питання наставницьких стимулів, але відкриває для цього більш чіткий операційний простір. Якщо раніше надбавка наставнику могла «загубитися» в непрозорій варіативній частині зарплати (що складала до 60% виплат), то тепер варіативна частина обмежена 30%, а постійна частина домінує. Це означає, що надбавка за наставництво набуде більшої видимості і сигнальної функції, що посилює аргумент на користь її обов'язкового закріплення [33, с. 1].

Операційний рівень охоплює заходи, що можуть бути реалізовані безпосередньо в органах влади без зміни законодавства і навіть до завершення процесу реформування нормативної бази.

Першим операційним заходом є розробка і затвердження наказом НАДС типового «прискореного протоколу наставництва» тривалістю 6 тижнів для умов, коли стандартний шестимісячний цикл неможливий через воєнні обставини – мобілізацію, переміщення, тимчасові призначення. Протокол має передбачати більш інтенсивний графік (двічі на тиждень замість звичайного разу), чіткіше структурований план зустрічей і обов'язковий дистанційний формат як рівноправну альтернативу очному. Ізраїльський досвід «прискореного наставництва» свідчить, що такий формат за умов правильної методики дає результати, порівнянні з повним циклом [25, с. 20].

Другим операційним заходом є впровадження в кожному органі типового «реєстру наставників» переліку досвідчених службовців, які мають відповідний компетентнісний профіль, пройшли підготовку і погодилися бути включеними до наставницького пулу. Така база даних дозволяє оптимізувати підбір пар: замість призначення наставником будь-кого зі стажем – свідомий підбір особи з релевантним досвідом і навичками. Реєстр може вестися службою управління персоналом без цифрової платформи, але особливо ефективним стане при інтеграції в HRMIS.

Реєстр наставників також вирішує ще одну практичну проблему – так звану «монополію наставництва», що виникає в органах, де наставником призначають одних і тих самих «надійних» службовців знов і знов, перевантажуючи їх і виснажуючи їхню мотивацію. Наявність пулу з кількох підготовлених наставників дозволяє рівномірно розподіляти цю функцію і уникати ситуації, коли небажання конкретного досвідченого службовця брати підопічного фактично унеможливує призначення наставника через відсутність альтернатив.

Третій операційний захід стосується цифровізації адміністрування наставництва через інтеграцію відповідного модуля в HRMIS. Станом на 2024 рік система охоплює 65% ЦОВВ, до 2025 планується 90%. Функціональний модуль наставництва в HRMIS може включати: автоматизований підбір пар на основі профілів компетентностей; календар і фіксацію проведених зустрічей; форму відгуку підопічного після кожної зустрічі; зведену звітність для HR-служби і НАДС. Така інтеграція знімає більшу частину адміністративного навантаження з HR-підрозділів і водночас забезпечує прозорий моніторинг.

Практика впровадження цифрових HR-систем у публічній службі свідчить, що модулі, вбудовані в базову платформу, мають значно вищий рівень використання, ніж окремі паралельні інструменти, оскільки службовцям не доводиться освоювати нову систему, а лише додатковий розділ вже знайомого інтерфейсу. Відтак інтеграція в HRMIS є стратегічно більш доцільною, ніж створення окремого програмного забезпечення для наставництва. При цьому розробка модуля може фінансуватися в рамках вже наявних бюджетних ліній на розвиток HRMIS або через міжнародну технічну допомогу, що знімає питання додаткових витрат.

Четвертим операційним заходом є видання НАДС оновленого методичного посібника для наставників і підопічних, що замінить матеріали 2021 року і доповнить їх практичними інструментами: зразками питань для кожного типу зустрічі, шкалами самооцінки прогресу, кейсами успішних наставницьких практик з різних органів влади, алгоритмами дій у нестандартних ситуаціях (конфлікт інтересів, психологічні труднощі підопічного, дострокове переривання пари тощо). Такий посібник знижує операційний поріг входження у наставницьку роль і підвищує впевненість наставника у своїх діях.

Важливо розглянути також питання черговості реалізації запропонованих заходів. Не всі вони рівнозначні за терміновістю і взаємозалежністю. Нормативні зміни є підґрунтям, без якого операційні заходи матимуть обмежений ефект, але їх прийняття потребує законодавчої процедури, тому паралельно варто

розпочати ті інституційні заходи, що не вимагають нормативного підґрунтя. Зокрема, розробку програми підготовки наставників ВШПУ та оновленого методичного посібника НАДС можна ініціювати в межах поточних повноважень і ці продукти будуть готові до моменту, коли нормативні зміни набудуть чинності. Аналогічно, проектування модуля наставництва в HRMIS може розпочатися паралельно з законодавчим процесом, щоб цифровий інструмент не відставав від нормативного рамково.

Зведена матриця рекомендацій із зазначенням рівня реалізації, інструментів і очікуваного ефекту наведена у таблиці 2.5.

Таблиця 2.5

Матриця рекомендацій щодо вдосконалення системи наставництва на публічній службі України

Рекомендація	Інструменти реалізації	Очікуваний ефект
Поширення на МСВ	Внесення змін до Закону № 2493-III; уніфікація зі стандартами для держслужби	Єдиний стандарт для всієї публічної служби незалежно від рівня
Обов'язкова підготовка наставників	16-год. онлайн-програма ВШПУ; без сертифіката – призначення неможливе	Підвищення якості наставницьких відносин; зниження рівня формалізму
Обов'язкова надбавка	Не менше 10% посадового окладу наставника на весь строк; норма в Постанові № 106/2021	Системна мотивація; зростання готовності брати наставницькі функції
КІР наставника	Включення до форми оцінювання за Наказом НАДС № 186-23 у SMART-форматі	Кар'єрний зв'язок між наставництвом і просуванням по службі
Цифровий модуль в HRMIS	Підбір пар, фіксація зустрічей, звітність; інтеграція в поточну платформу	Оптимізація адміністрування; реальна статистика наставництва
Прискорений протокол	6-тижневий формат для умов воєнної мобільності; затверджується наказом НАДС	Адаптованість до нестабільного кадрового середовища
Реєстри наставників	Компетентнісний пул у кожному органі; підбір за профілем	Свідомий підбір пар замість призначення «за стажем»

Складено автором

Окремого розгляду потребує питання вдосконалення наставництва в контексті повоєнного відновлення. Значна частина нових службовців, що прийдуть на держслужбу після демобілізації або повернення з-за кордону,

матимуть особливі потреби адаптації включно з подоланням психологічних наслідків пережитого, перебудовою профілю компетентностей після тривалої відсутності, засвоєнням нових регуляторних реалій і процедур у реформованих органах.

Традиційне «технічне» наставництво, зосереджене виключно на посадових обов'язках і процедурах, виявиться недостатнім для цієї категорії службовців. Відтак система наставництва потребуватиме розширення функцій – включення психосоціального компонента, підготовки наставників до роботи з ветеранами і особами з досвідом травматичних подій. Це завдання стратегічного планування, що має бути відображене в оновленій редакції Стратегії розвитку системи профнавчання до 2027 року.

Послідовність і реалістичний горизонт впровадження запропонованих змін представлені через порівняльну таблицю поточного та цільового стану системи.

Перш ніж перейти до таблиці, варто акцентувати на тому, що запропоновані зміни є органічно взаємопов'язаними, а не набором ізольованих заходів.

Логіка системи така: нормативна обов'язковість встановлює мінімальний поріг виконання; підготовка наставників забезпечує якість змісту; матеріальне стимулювання і КПП формують мотивацію; цифрова платформа знімає адміністративні бар'єри; моніторинг дає зворотний зв'язок для удосконалення.

Таблиця 2.6

**Цільові параметри системи наставництва на публічній службі України:
порівняння стану 2025 р. та орієнтирів 2027 р.**

Параметр	Стан 2025 р.	Орієнтир 2027 р.
Охоплення: ЦОВВ	Обов'язково за Постановою № 106/2021	Обов'язково + цифровий облік через HRMIS
Охоплення: МСВ	Рекомендаційно; реальне охоплення – низьке	Обов'язково після внесення змін до Закону № 2493-III
Підготовка наставників	Відсутня як законодавча вимога	Обов'язкова 16-год. програма (онлайн, ВШПУ)
Матеріальне стимулювання	Диспозитивне (за рішенням органу)	Обов'язкова надбавка $\geq 10\%$ посадового окладу

Продовження табл. 2.6

Облік у оцінюванні	Відсутній	КІР наставника – окремий показник оцінювання
Цифрова підтримка	Відсутня	Модуль наставництва в HRMIS з підбором пар і моніторингом
Воєнний формат	Відсутній альтернативний протокол	Затверджений прискорений 6-тижневий протокол НАДС
Моніторинг ефективності	Відсутній	Щорічна звітність НАДС за стандартизованими індикаторами

Складено автором

Принципово, що запропоновані рекомендації узгоджуються із зобов'язаннями України в рамках переговорного процесу щодо вступу до ЄС і вимогами Ukraine Facility. Розвиток компетентностей публічних службовців є прямим індикатором прогресу в реформуванні публічної адміністрації, зафіксованим як у звітах Єврокомісії, так і в оцінках Програми SIGMA. Відтак реформа наставництва набуває не лише кадрового, а й зовнішньополітичного виміру: вона демонструє здатність України системно розбудовувати якість публічної служби навіть в умовах воєнного стану.

Реалізація цих рекомендацій дозволить перевести наставництво з фази «нормативного проголошення» до фази «інституційної практики», довершивши процес інституціоналізації, аналіз чинників якого є предметом цього дослідження. Систематичне наставництво є не розкішшю для розвинутих адміністрацій, а базовим механізмом відтворення кадрового потенціалу – без якого публічна служба України не здатна ані ефективно функціонувати в поточних умовах, ані успішно інтегруватися в Європейський адміністративний простір.

Необхідно також приділити увагу питанню фінансової стійкості запропонованих змін у контексті воєнних реалій. Ключовим аргументом проти обов'язкової надбавки наставникам у деяких органах є брак коштів у фонді оплати праці. Однак цей аргумент потребує перевірки: за даними НАДС, у 2024 році органи самі зекономили на навчанні (досягнувши лише 43% охоплення при вже скромному плані), спрямовуючи кошти на інші цілі. Видатки на

наставництво при шестимісячному циклі і одній-двох парах одночасно у типовому органі складають значно менше одного відсотка від ФОП суму, яку більшість органів може виділити без суттєвого навантаження на бюджет. Відтак аргумент «немає коштів» є не фінансовим, а управлінським: це сигнал про відсутність пріоритету, а не реальне бюджетне обмеження [20, с. 1].

Важливим аспектом впровадження є питання можливого опору змінам з боку різних учасників. Будь-яка реформа кадрових практик стикається з інституційною інерцією: звичні процедури, навіть неефективні, мають перевагу відпрацьованості й передбачуваності. Пропоновані зміни зачіпають інтереси трьох груп – потенційних наставників (додаткове навантаження), HR-служб (додаткова звітність) і керівників (нові показники оцінювання). Мінімізація опору потребує чіткого комунікування вигод для кожної з цих груп: наставник отримує надбавку і кар'єрне визнання, HR-служба – цифровий інструмент, що полегшує адміністрування, керівник – систематично підготовлений персонал і кращі результати оцінювання підрозділу. Саме така конфігурація стимулів, де кожна сторона отримує реальну вигоду від реформи, є запорукою її сталого впровадження без надмірного адміністративного примусу.

Висновки з другого розділу

Аналіз стану та перспектив розвитку наставництва в публічній службі України, здійснений у другому розділі, дозволяє сформулювати такі висновки.

Процес інституціоналізації наставництва визначається взаємодією зовнішніх і внутрішніх факторів. Зовнішні – нормативна база, євроінтеграційний тиск, стан кадрового ринку, технологічне середовище, умови воєнного стану задають структурні рамкові умови. Внутрішні – управлінська позиція керівника, організаційна культура, цифрова зрілість HR-процесів визначають реальну якість наставницьких відносин у конкретному органі. Жодна зовнішня норма не

гарантує ефективного наставництва без відповідного внутрішнього інституційного середовища.

Кадрова криза, що різко загострилася після початку повномасштабного вторгнення (відтік близько 7 тис. службовців, понад 34 тис. вакансій станом на середину 2024 р., спрощені процедури призначення без конкурсного відбору), одночасно підвищила функціональну значущість наставництва і суттєво ускладнила умови його реалізації. Перевантаження досвідчених службовців і розриви наставницьких пар унаслідок мобілізації є структурними обмеженнями, що потребують спеціальних операційних рішень, а не лише нормативного регулювання.

Практика впровадження наставництва виявляє сім системних проблем: формалізм виконання, відсутність обов'язкової підготовки наставників, брак системного стимулювання, нерівномірність між рівнями публічної служби (ЦОВВ – МСВ), воєнна мобільність кадрів, слабка методична підтримка HR-служб та відсутність моніторингу ефективності. Спільний знаменник усіх цих проблем – розрив між нормативним зобов'язанням і реальною практикою.

Запропонована трирівнева система рекомендацій – нормативний, інституційний та операційний рівні є реалістичною для реалізації у горизонті 2025–2027 рр. і повністю узгоджується з євроінтеграційними зобов'язаннями України, зафіксованими в Плані Ukraine Facility і звітах Єврокомісії. Перехід від «інституційного фасаду» до реального наставництва потребує не лише нормативної волі, а й формування нових управлінських стимулів, методичного забезпечення і цифрової інфраструктури паралельно і взаємоузгоджено.

ВИСНОВКИ

Дослідження наставництва в механізмі проходження публічної служби дозволяє сформулювати комплекс теоретичних і практичних висновків, що розкривають природу цього інституту, стан його нормативного закріплення в Україні та шляхи подальшого розвитку.

1. Наставництво на публічній службі є самостійним інститутом, що відрізняється від суміжних форм розвитку персоналу своєю вбудованістю в повсякденну службову діяльність і функцією передачі не лише фахових знань, а й організаційної культури, цінностей доброчесності та неформалізованих норм поведінки. Специфіка публічної служби – підпорядкованість суспільним, а не ринковим цілям, накладає на наставника особливу роль носія принципів відповідальності, політичної нейтральності та служіння громадянину.

2. Функціональний спектр наставництва охоплює стратегічний, адаптаційний, трансляційний, мотиваційний і забезпечуючий виміри. Жодна з цих функцій не є самодостатньою: вони утворюють систему, де недоліки в одному вимірі послаблюють усю конструкцію. Форми наставництва – індивідуальна, групова, взаємна, електронна, реверсна – мають різну придатність залежно від умов і завдань конкретного органу влади.

3. Нормативно-правова база наставництва в Україні пройшла значний шлях: від методичних рекомендацій НАДС 2013 року до обов'язкової Постанови КМУ № 106/2021. Водночас регулювання має системні прогалини: воно не охоплює в обов'язковому порядку посадових осіб місцевого самоврядування, не встановлює вимог до навчання наставників, не визначає мінімальних стандартів стимулювання і позбавлене механізмів відповідальності за неналежне виконання наставницьких функцій.

4. Зарубіжний досвід засвідчує, що найефективнішими є системи наставництва, інтегровані в ширшу архітектуру управління людськими

ресурсами і підкріплені спеціалізованою підготовкою наставників, цифровими платформами підбору пар та стандартизованою оцінкою результатів. Досвід Польщі (обов'язкове навчання наставників), Естонії (цифрова HR-платформа) та Ізраїлю (прискорений протокол наставництва для умов кадрової нестабільності) є безпосередньо релевантним для України.

5. Інституціоналізація наставництва визначається взаємодією зовнішніх факторів – нормативна база, євроінтеграційний тиск, стан кадрового ринку та внутрішніх: управлінська позиція керівника, організаційна культура, цифрова зрілість HR-процесів. Кадрова криза воєнного часу (відтік близько 7 тис. службовців, понад 34 тис. вакансій станом на середину 2024 р.) одночасно підвищила запит на ефективне наставництво і ускладнила умови його реалізації через перевантаження досвідчених службовців і розриви наставницьких пар.

6. Практика впровадження наставництва виявляє сім системних проблем: формалізм виконання, відсутність обов'язкової підготовки наставників, брак стимулювання, нерівномірність між рівнями публічної служби, воєнна мобільність кадрів, слабка методична підтримка і відсутність моніторингу ефективності. Їх спільний знаменник – розрив між нормативною вимогою і живою організаційною практикою.

7. Запропонована система рекомендацій включає дії на трьох рівнях. Нормативний: поширення обов'язковості наставництва на МСВ (внесення змін до Закону № 2493-III), встановлення мінімальної надбавки наставнику (не менше 10% посадового окладу), запровадження відповідальності за систематичне ненадання супроводу. Інституційний: обов'язкова 16-годинна підготовка наставників через ВШПУ, включення наставницьких результатів до ключових показників оцінювання. Операційний: прискорений 6-тижневий протокол для умов воєнної мобільності, реєстри наставників, інтеграція модуля наставництва в HRMIS, оновлений методичний посібник НАДС. Реалізація цих заходів реалістична у горизонті 2025–2027 років і узгоджується з євроінтеграційними

зобов'язаннями України та Стратегією розвитку системи професійного навчання до 2027 року.

Наставництво не є допоміжною технічною процедурою – це механізм, через який публічна служба відтворює власну інституційну ідентичність, передає цінності добросовісного управління і формує кадровий потенціал, здатний відповідати на виклики відновлення і євроінтеграції. Переведення цього механізму з фази формального проголошення до фази реальної практики є завданням, що має безпосередній вимір у якості публічних послуг, які отримує кожен громадянин України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андреев В. М. Інституціоналізація публічного службовця як суб'єкта публічнослужбових відносин. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. 2023. Т. 35(74), № 6. С. 58–62. <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.6/10>.
2. Главком. Алюшина Н. *Голова НАДС: чиновники категорії «А» мали б отримувати по 250 тис. грн.* 2023. URL :<https://glavcom.ua/interviews/holova-natsahentstva-z-derzhsluzhbi-natalija-aljushyna-chinovniki-katehoriji-a-mali-bi-otrimuvati-po-250-tis-hrn-929657.html>.
3. Главком. *Вільними є 34 тис. вакансій. Голова НАДС – про тотальний брак кадрів і нову систему зарплат.* 2024. URL :<https://glavcom.ua/longreads/vilnimi-je-34-tis-vakansij-holova-natsahentstva-z-derzhsluzhbi-pro-totalnij-brak-kadriv-i-novu-sistemu-zarplat-chinovnikiv-1019593.html>.
4. Гончарук Н. Т., Сорокіна Н. Г. *Публічна служба : навч. посіб.* Дніпро : ГРАНІ, 2023. URL: https://palsg.nmu.org.ua/ua/literature/Навч_посіб_Публічна_служба_Гончарук,Сорокіна.pdf.
5. Заболотний А., Дерещ В., Колюшко І., Саєнко О., Астапов А. *Державна служба в Україні та напрями її реформування і розвитку : аналіт. доповідь.* Київ : Центр політико-правових реформ, 2024. URL :<https://pravo.org.ua/books/derzhavna-sluzhba-v-ukrayini-ta-napryamy-yiyi-reformuvannya-i-rozvytku/>.
6. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
7. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

8. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
9. Зеленько Г. та ін. Інституціоналізація та деінституціоналізація публічної служби в Україні: теорія та історія. *Політичні дослідження*. 2024. № 2(8). С. 25-42.
URL :https://ipiend.gov.ua/wpcontent/uploads/2024/11/2_Zelenko.pdf.
10. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL :<https://constitution.in.ua> (дата звернення: 15.03.2025).
11. Лабораторія законодавчих ініціатив. *Оновлення процедури відбору на державну службу*. 2025. URL :<https://parlament.org.ua/analytics/onovlennya-procedury-vidboru/>.
12. Лабораторія законодавчих ініціатив. *Професійне навчання державних службовців як запорука якісної державної політики*. 2025. URL :<https://parlament.org.ua/analytics/profesijne-navchannya-derzhavnyh-sluzhbovcziv/>.
13. Лабораторія законодавчих ініціатив. *Реформа системи оплати праці державних службовців*. 2025. URL :<https://parlament.org.ua/analytics/miscze-reformy-systemy-oplaty-praczi-derzhavnyh-sluzhbovcziv-u-reformi-derzhavnogo-upravlinnya/>.
14. Лахижа М. І. *Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща*. Полтава :ПолтНТУ, 2012. 230 с.
15. Малиновський В. Я. *Публічна служба в Україні : підручник*. Київ, 2018. URL :<https://core.ac.uk/download/pdf/199400191.pdf>.
16. Морозова М. Е. Наставництво як процес формування особистості молодого спеціаліста. *Науковий вісник УМО «Економіка та управління»*. 2016. № 1. URL :http://umo.edu.ua/images/content/institutes/imp/vydannya/visnyk_umo/e_konomika/V_1/Морозова.pdf.

17. НАДС. *Розвиток системи професійного навчання державних службовців у 2021–2023 рр.* Доповідь голови НАДС. 2023. URL :<https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya/analitichni-materiali/stan-systemy-profesiinoho-navchannia>.

18. НАДС. *У Плані пріоритетних дій Уряду на 2024 рік НАДС визначили впровадження HRMIS.* 2024. URL :<https://nads.gov.ua/news/u-plani-priorityetnykh-dii-uriadu-na-2024-rik-nads-vyznachyly-vprovadzhennia-hrmis-profesiine-navchannia-i-reformu-oplaty-pratsi>.

19. Наказ НАДС «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців категорій «Б» і «В»» від 17 листопада 2023 р. № 186-23. URL :<https://nads.gov.ua> (дата звернення: 20.03.2025).

20. Наказ НАДС «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації наставництва у державних органах» від 2021 р. № 79-21. URL :<https://nads.gov.ua> (дата звернення: 18.03.2025).

21. Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації наставництва у державних органах» від 25 жовтня 2013 р. № 189. URL :<https://nads.gov.ua> (дата звернення : 18.03.2025).

22. Новаченко Т. В. Авторитет керівника в контексті архетипних засад державного управління. *Вісник НАДУ при Президентіві України.* 2011. № 4. С. 87–94. URL :http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2011/24.pdf.

23. Оргієць О. М. Обмін знаннями між державними службовцями: фактори, які впливають на його інтенсивність. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2020. Т. 31(70), № 2. С. 24–30. URL :http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/6.pdf.

24. Оргієць О. М. *Формування та розвиток інституційної пам'яті в органах державної влади.* Харків : Олді+, 2020.

URL :<https://oldiplus.ua/formuvannya-ta-rozvytok-instytucijnoyi-pam-yati-v-organah-derzhavnoyi-vlady/>.

25. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації наставництва у державних органах» від 10 лютого 2021 р. № 106. *Офіційний вісник України*. 2021. № 14. Ст. 640. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2021-%D0%BF>.

26. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців» від 1 грудня 2017 р. № 974-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 101. С. 3062. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>.

27. Серьогін С. М., Липовська Н. А., Бородін Є. І. та ін. *Публічна служба* : навч. посіб. за заг. ред. С. М. Серьогіна. 2-ге вид. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 384 с. URL :https://fpk.in.ua/images/biblioteka/3FMB_Pravo/Za-zah.red.-S.M.Serohina.-Publichna-sluzhba.pdf.

28. *Стратегія розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2027 року*, схвалена Координаційною радою при НАДС 22 серпня 2023 р. URL :<https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya>.

29. Українська правда. *Реформа державної служби України. Важко нести – неможливо покинути*. 2024. URL :<https://www.pravda.com.ua/columns/2024/03/22/7447360/>.

30. European Commission. *Ukraine 2024 Report (EU Enlargement Package)*. Brussels, 2024. URL :https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/2a25a63b-e9d2-4a35-9dd1-e9e934b37bdb_en.

31. Evans. M. D., Knepper, H. J., Henley, T. J. An intersectional consideration of mentoring in public administration. *Journal of Public Affairs*

Education. 2023. Vol. 29, №. 4. P. 421-440.
URL :<https://doi.org/10.1080/15236803.2023.2247472>.

32. OECD / SIGMA. *Principles of Public Administration*. Paris :OECD Publishing, 2023. 180 p.

33. OECD / SIGMA. *Principles of Public Administration*. Paris : OECD Publishing, 2017. 90 p. URL :<https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration.pdf>.

34. Samier. E. Public administration mentorship: conceptual and pragmatic considerations. *Journal of Educational Administration*. 2000. Vol. 38, №. 1. P. 83–101. URL :<https://doi.org/10.1108/09578230010310993>.

35. SIGMA. *Ukraine Monitoring Report 2023*. Paris :SIGMA / OECD, 2024. URL :<https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-report-ukraine-2024.htm>.

Протокол аналізу звіту подібності науковим керівником

Заявляю, що я ознайомився (-лась) з Повним звітом подібності, який був згенерований Системою виявлення і запобігання плагіату щодо роботи:

Автор: Анастасія Гаврилюк

Співавтор:

Назва: НАСТАВНИЦТВО В МЕХАНІЗМІ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Науковий керівник: професор Олег Олександрович Долженков

Підрозділ: Кафедра освітнього менеджменту та публічного управління

Коефіцієнт подібності 1: 2.16%

Коефіцієнт подібності 2: 0.84%

Мікропробіли: 0

Заміна букв: 0

Інтервали: 0

Білі знаки: 0

Дата створення звіту: 2026-06-03 03:30:50.0

Після аналізу Звіту подібності констатую наступне:

Запозичення, виявлені в роботі є законними і не є плагіатом. Рівень подібності не перевищує допустимої межі. Таким чином робота незалежна і приймається.

Запозичення не є плагіатом, але перевищено граничне значення рівня подібностей. Таким чином робота повертається на доопрацювання.

Виявлено запозичення і плагіат або навмисні текстові спотворення (маніпуляції), як передбачувані спроби укриття плагіату, які роблять роботу невідповідною вимогам законодавства (Ст. 32. ЗУ Про вищу освіту, пункт 3.1, Ст. 42. ЗУ Про освіту) та вимог НАЗЯВО (Критерій 5), а також кодексу етики і процедур. Таким чином робота не приймається.

Обґрунтування:

Дата

експерт