

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.081(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2025.3/14>**Єфіменко А. А.**Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

ЛОЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Актуальність дослідження лояльності персоналу органів публічного управління України зумовлена тим, що цей драйвер набуває все більшого значення для ефективного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах цифрової трансформації, зростаючої ринкової конкуренції та суспільного запиту на соціальну відповідальність.

Лояльність працівників розглядається як ключова умова сталого розвитку та результативного здійснення публічного управління. У статті проаналізовано як теоретичні засади, так і емпіричні підходи до вивчення цього явища, зокрема на основі праць Т. Дутта, С. Дхір (T. Dutta, S. Dhir (2021)), Чен Шукун (Chen Shoukun) та ін. (2022). Вони охоплюють такі параметри, як довіра до організації, почуття належності, емоційна прив'язаність працівників, рівень задоволення умовами праці та сприйняття іміджу установи.

Особливу увагу в статті приділено малодослідженим аспектам проблеми – типологізації лояльності персоналу, ролі взаємності у формуванні відданості персоналу.

Метою дослідження є порівняльна оцінка актуального рівня лояльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування України на основі даних емпіричного опитування, що проводиться в НТУ «Дніпровська політехніка» під керівництвом професора І. В. Шпекторенка у 2024–2025 роках.

Аналіз лояльності здійснюється за низкою критеріїв: афективна, нормативна, утримуюча та бренд-лояльність, що дозволило охопити майже всі основні критерії а прояви лояльності: психологічну прив'язаність з різною об'єктністю; підтримка з боку колективу; рівень довіри до керівництва; задоволеність матеріальними та соціальними умовами; імідж (бренд) органу влади; участь у процесах розвитку. Запропонована типологія дозволяє розглядати лояльність не лише як вияв відданості, а як складну систему взаємовідносин між працівником і органом влади.

У статті встановлено, що професійна лояльність працівників органів влади має багаторівневу структуру, яка поєднує емоційні, нормативні та раціональні компоненти. Результати дослідження можуть стати основою для вдосконалення стратегій кадрового менеджменту, посилення залученості працівників і розвитку сучасних практик у сфері публічного управління.

Ключові слова: лояльність, професійний розвиток, публічна служба, афективна, нормативна, утримуюча та бренд-лояльність, емоційні, когнітивні, поведінкові компоненти лояльності, професійне середовище, кадрова політика органу публічного управління (публічної влади).

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації публічного управління, діджиталізації публічних послуг та зростаючих вимог до ефективності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, питання лояльності персоналу можна розглядати не лише кадровим, а й стратегічним.

Лояльність публічних службовців вважається одним з ключових драйверів, умов стійкості

публічного управління та публічної служби як політичних інститутів, довіри громадян до влади [1-4]. У сучасних умовах, коли плінність кадрів та низький рівень сформованості цінностей, орієнтацій, мотиваторів та мотивів становлять серйозні виклики, дослідження лояльності дозволяє ідентифікувати драйвери, умови, ризики та методологію, напрями покращення взаємовідносин «організація ↔ працівник».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті використано емпіричні дослідження Т. Дутта, С. Дхір (Т. Dutta та S. Dhir (2021)), які стосуються оцінки проявів лояльності персоналу, зокрема довіри, почуття приналежності, «готовності висловитись» і «бажання залишатися» [7, с. 9]. Також враховано компоненти опитувальників Чен Шокун, Кайлі Сюй та Сівен Яо (Chen Shoukun, Kaili Xu, Xiwen Yao (2022)) [8, с. 5–6], що дозволяють оцінити такі критерії лояльності як рівень комфортності, надійності, чуйності, емпатії, задоволеності працівників, а також імідж (бренд) і репутаційні характеристики місця роботи. Ці інструменти були використані як приклад сучасної практики опитувань і як методологічна база для проведення дослідження, представленого у даній статті.

Лояльність персоналу зазвичай розглядається як бажаний і доцільний драйвер (чинник, факто, умова) підвищення ефективності органів публічного управління. Водночас слід зазначити, що наукові дослідження лише частково підтверджують емпірично таке твердження: сформоване позитивне ставлення працівників до організації, їхня готовність підтримувати її цілі, цінності та місію здатні сприяти підвищенню результативності індивідуальної трудової діяльності.

Постановка завдання. Підсумкова оцінка лояльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні на основі інтерпретації пролонгованого емпіричного дослідження (опитування).

Виклад основного матеріалу. Лояльність має емоційні, когнітивні та поведінкові компоненти, формується на основі довіри, задоволення роботою, умов праці й стосунків із керівництвом. Лояльність, як зазначив С. Донг (C. Dong) (2006), є двосторонньою, коли «лояльність працівників виникає з лояльності підприємства до працівників» [6]. Лояльний працівник не лише залишається в організації, а й активно підтримує її інтереси [1–4]. За Р. Кофланом (R. Coughlan) (2005), лояльність виникає після встановлення якісних трудових відносин [5]. Лояльність співробітників визначає: рівень їхньої вмотивованості та залученості; здатність до адаптації, професійної мобільності та інновацій; стабільність соціальних, політичних та професійних інститутів у довгостроковій перспективі; репутацію держави як гарного роботодавця. У цьому контексті вивчення лояльності державних службовців (далі – ДС) та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – ПОМС) є критично важливим для забезпечення сталого функціонування публічного сектора.

Метою емпіричного дослідження, якому присвячено дану статтю, було дослідження рівня сформованості, типів та чинників (факторів, драйверів, умов), що впливають на ДС та ПОМС, а також виявлення ключових ризиків і потенціалів для зміцнення їхньої прихильності до інститутів державної політичної влади. Актуальними є оцінка рівня та структури (внутрішньої побудови) лояльності ДС та ПОМС, а також виявлення відмінностей у їхніх цінностях, інтересах, намірах, мотиваторах і мотивах, перевагах та проблемах.

Операціоналізація лояльності в дослідженні. В опитуванні використано чотири типи лояльності: афективна (емоційна прив'язаність, солідарність з колегами); нормативна (дотримання етики, поведінки, норм професії, відповідальність за обов'язки); утримуюча (розрахунок на стійкість, страх змін); бренд-лояльність (позитивне сприйняття репутації (бренду) органу публічного управління, готовність рекомендувати його як місце роботи).

Отже, в емпіричному дослідженні особливу увагу приділено: дослідженню чотирьох типів лояльності (афективної, нормативної, утримуючої, бренд-лояльності); виявленню розбіжностей між формальною і емоційною відданістю, формальними та неформальними проявами професійної поведінки; оцінці ефективності внутрішньої комунікації та кадрової політики; формуванню рекомендацій для стратегії управління персоналом та підвищення залученості кадрів.

Об'єкт дослідження – державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування України. Предмет дослідження – прояви та рівень лояльності працівників державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (шляхом самооцінки), чинники (фактори, драйвери, умови), що їх формують, а також взаємозв'язок між лояльністю, комунікацією, професійною поведінкою та якістю управлінських практик.

Методологія дослідження. Дослідження базується на методах колективного опитування, кількісного аналізу анкетних даних та інтерпретації результатів за допомогою соціологічних інструментів типології та кореляційного аналізу.

Інструмент збору даних. Основним інструментом дослідження стала анкета, що містила 113 запитань, структурованих навколо ключових аспектів лояльності: афективна (емоційна прихильність); нормативна (етичність, поведінка, професійні норми, дисципліна); утримуюча (мотивація, умови праці); бренд-лояльність

(репутація, імідж, бажання залишатися). Анкета містила як закриті (шкальні, одиничного та багаторазового вибору), так і відкриті запитання. Для аналізу використовувалися як абсолютні значення, так і відсотки задоволеності/згоди з твердженнями.

Вибірка. У дослідженні взяли участь 303 ДС та ПОМС з усіх регіонів України. Але результати опитування мають відповіді від 303 (найвища кількість відповідей на питання опитувальника) до 262 респондентів (найменша кількість відповідей на питання опитувальника).

Методи обробки даних, методика, інструмент: Структуроване опитування з 113 питаннями, розділених на умовні блоки: внутрішня комунікація («керівництво ↔ підлеглі»); колективна динаміка («співробітники ↔ співробітники»); зовнішня взаємодія («орган влади ↔ громадяни»); прозорість діяльності та зворотний зв'язок; особисті ставлення до роботи (задоволеність, цінності, інтереси, потреби, мотиватори (мотиви), готовність до самопожертви).

Для обробки даних застосовувалися: методи описової статистики (частоти, середні значення); метод порівняльного аналізу (за підгрупами); кластерний аналіз (формування сегментів лояльності); кореляційний аналіз (виявлення зв'язків між змінними); метод типологізації (виділення груп респондентів за профілем лояльності).

Наукова новизна дослідження: поєднання чотирьох ключових типів лояльності в єдиній аналітичній моделі; перший в Україні комплексний аналіз лояльності ПОМС у порівнянні з ДС; виявлення системних суперечностей між рівнем задоволеності та готовністю до дій; формування практико-орієнтованого профілю лояльності, придатного для використання в кадровій політиці.

Важливі обмеження дослідження: не випадкова вибірка: ПОМС переважають у вибірці (83,8%), що обмежує можливість узагальнення результатів для всієї публічної служби; самопередача даних: відповіді базуються на самооцінці респондентів, що може включати соціальну бажаність (наприклад, перебільшення готовності до самопожертви); часткові пропуски: до 13% респондентів не відповіли на окремі питання (наприклад, про зарплату або відносини з керівництвом), що вимагає обережності при інтерпретації.

Аналіз відповідей на питання анкети дозволив сформувати доволі цілісну картину лояльності публічних службовців (ДС, ПОМС) України та визначити ключові умови (фактори, чинники, драйвери), ризики та пріоритети для покращення.

1. Загальний профіль лояльності публічних службовців є комплексним конструктом, де домінують: афективна лояльність (емоційна прив'язаність, відчуття приналежності, солідарність з колегами) – помірна, але з розривом між ПОМС (вища, через ближчі стосунки з громадою) та ДС (нижча, через дистанцію до керівництва); нормативна лояльність (етичність та нормативність поведінки, відданість, відповідальність) – сильний фундамент для обох професійних груп; бренд-лояльність (позитивні відгуки за межами роботи, підтримка репутації) – перевага, яка визначається локальними зв'язками (для ПОМС) або абстрактною гордістю (для ДС); утримуюча лояльність (розрахунок, страх змін) – слабка для обох груп, що створює ризик плінності кадрів.

2. Ключові проблеми, суперечності, ризики та тенденції за типами лояльності.

Афективна лояльність є помірною, але з розривом між групами, якщо ПОМС 87% відчувають себе важливою частиною органу (Q82), 97% мають солідарність з колегами (Q91), то ДС: 91% відчувають приналежність, довіру та бажання бути з організацією, де вони працюють (Q93), але лише 31% визнає, що керівництво знає та усвідомлює їхні потреби (Q39). Спільні обмеження: лише 16% персоналу вказали, що завжди готові пожертвувати собою заради органу влади (Q105); 46% час від часу «страждають мовчки» без надії на покращення (Q101). Органи влади не відповідають на дотримання норм визнанням або підтримкою, що робить афективну лояльність не вигідною.

Нормативна лояльність – найсильніший тип, що сформований в органах публічного управління України. Нормативна лояльність має суперечність з афективною лояльністю: («Я дотримуюсь правил, але не готовий жертвувати собою»), що полягає в тім, що персонал демонструє високий рівень нормативної лояльності (дотримання етики, відповідальність), але низький рівень афективної лояльності (емоційна прив'язаність, готовність до самопожертви). Сильні сторони: 90% ДС та ПОМС визнали, що завжди дотримуються норм професійної поведінки без контролю (Q85); 93% вважають себе відповідальними (Q100), а 91% вказали, що ідентифікуються з професійною групою (Q104). Обмеження: лише 20% завжди готові відмовитися від власних інтересів заради організації (Q102). Тому нормативна лояльність – процедурна, а не ціннісна.

Можливою причиною конфлікту нормативної та афективної лояльностей є екстернальність

норм, коли посадові та професійні норми (правила, етика) є зовнішніми (викликані посадовою обов'язковістю), а не внутрішніми (викликані емоційною прив'язаністю).

Утримуюча лояльність згідно результатів дослідження представлена як найслабший тип, що зберігає в органах публічного управління України ризик плинності. Сприйняття органу влади: лише 18% ДС та 24% ПОМС завжди задоволені зарплатою (Q41); тільки 37% ПОМС та 21% ДС відчують, що орган влади стимулює їх залишатися (Q112). Ризики: 18% ПОМС та 12% ДС ніколи не готові працювати понаднормово (Q106); 88% не мають програми страхування житла (Q26) – відсутність «золотих кайданів».

Загальна суперечність в опитуванні в тім, що висока задоволеність роботою vs. низькою утримуючою лояльністю: «Я люблю свою роботу, але готовий піти». Головні тут суперечності в тім, що більшість респондентів задоволені змістом роботи, але не відчують достатньо драйверів аби залишатись в органі влади. Приклад з опитування: задоволеність роботою: 87% респондентів завжди або час від часу задоволені працею (Q109); 86% мають потребу в самореалізації (Q83).

Можливі причинами є розрив між змістом та умовами, коли публічні службовці люблять свою роботу, але не готові терпіти низьку зарплату або слабку підтримку; відіграє роль суперечність альтруїзм vs. прагматизм, коли сюжет роботи (служіння громаді) є важливим та почесним, але не переважає над матеріальними інтересами.

Бренд-лояльність (позитивні відгуки та слова в приватному спілкуванні, підтримка репутації органу влади). Сильні сторони: 92% ПОМС та 90% ДС розповсюджують позитивні відгуки про орган влади та колег (Q97–Q99); 86% оцінюють репутацію органу влади як високу (Q46). Обмеження: лише 35% завжди рекомендують роботу в органі (Q14–Q15). Водночас внутрішня ідентифікованість з брендом слабша, ніж зовнішня. Можливими причинами може бути розрив між іміджем органу влади та реальністю: В зовнішній репутації відображається «ідеальний» образ органу, а внутрішня формується під впливом досвіду роботи персоналу, що усвідомлює його недоліки (низка зарплата, слабка підтримка керівництва). Недостатня двобічність лояльності виникає тоді, коли публічні службовці дотримуються норм та підтримують бренд, але органи влади не відповідають на це (ні відзначення лояльності, ні унікальних пільг). Також присутній страх пошкодити репутацію органу влади, коли публічні служ-

бовці хвалять орган, щоб не пошкодити власну репутацію (асоціюються з ним), але не хочуть ризикувати рекомендацією, яка може бути невідповідною очікуванням друзів.

Ризик плинності кадрів. Слабка утримуюча лояльність робить персонал мобільним – особливо ДС, які менше задоволені зарплатою та лояльними до керівництва.

Державні службовці (ДС) мають високу нормативну лояльність vs. низьку довіру до керівництва: «Я виконую обов'язок, але не довіряю керівництву». Суперечність полягає у тім, що ДС мають найвищий рівень нормативної лояльності (порівняно з ПОМС), але найнижчу довіру до керівництва. Причинами такого можуть бути бюрократична дистанція (у державних органах більша ієрархія, що зменшує контакт між керівництвом та підлеглими); відсутність зворотного зв'язку (ДС рідше відчують, що їхні пропозиції враховуються (Q88: 52% час від часу можуть пропонувати покращення), що знижує довіру).

ПОМС демонструють високу солідарність з колегами vs. низьку готовність працювати понаднормово: «Я підтримую колег, але не готовий жертвувати часом». Суперечність полягає в тому, що ПОМС мають найвищий рівень солідарності з колегами (порівняно з ДС), але низьку готовність працювати понаднормово. Приклад з опитування: солідарність: 69% ПОМС завжди відчують солідарність з колегами (Q91); більшість опитаних позитивно оцінюють стосунки в колективі; водночас лише 19% ПОМС завжди готові працювати понаднормово (Q106); 18% ніколи цього не роблять. Можливими причинами можуть бути баланс «робота-сім'я», коли ПОМС частіше працюють у місцевості, де важливіший сімейний контакт – вони не готові жертвувати часом на роботу, навіть для колег та відсутність стимулів та зовнішньої мотивації, оскільки понаднормова робота не поінформована (Q33: лише 37% ПОМС завжди інформують про преміювання), тому вважається «безкоштовною».

Ключові висновки щодо суперечностей. Всі виявлені суперечності мають спільну причину: недостатня «двобічність» лояльності – органи влади не відповідають на відданість працівників інвестиціями в їхній комфорт, визнання або розвиток.

«Профіль лояльності ПОМС» можна описати як «комфортно-утримуючий». Лояльність міцно тримається на зручному графіку, розташуванні та більш позитивному та чуйному ставленні з боку безпосереднього керівництва. Емоційна та норма-

тивна складові сильніші, ніж у ДС, оскільки вони підкріплені кращою «двобічністю» у відносинах. Головний ризик – стагнація та низькі мотиватори до розвитку, якщо комфорт є єдиним утримуючим фактором.

«Профіль лояльності ДС» є «процедурно-відчуженим». Лояльність базується на абстрактному професіоналізмі (дотримання професійних та посадових норм, правил) та менш виражених утримуючих факторах. ДС є значно більш критичними до свого керівництва, відчувають менше піклування та довіри. Їхня лояльність є більш крихкою. Вони залишаються на державній службі не стільки через комфорт чи емоційну прив'язаність, скільки через відсутність кращих альтернатив та норми професійної етики. Головний ризик – висока плинність кадрів при появі конкурентних пропозицій на ринку праці.

Висновки. Таким чином, лояльність публічних службовців – це стабільна, але не досконала система. Нормативна та бренд-лояльність гарантують професійну якість діяльності, але афективна та утримуюча лояльність потребують інвестицій. Для сталості формування взаємин між органом влади та публічним службовцем ключове значення: зробити лояльність двобічною (органи влади повинні відповідати працівникам за їх від-

даність); розрізняти підходи до ДС та ПОМС (адресовані заходи для кожної групи); це дозволить перетворити поточну «процедурну лояльність» на «глибоку, ціннісну» – основу ефективної публічної служби в Україні.

Для обох професійних груп фундаментом лояльності є не натхнення, а інерція та прагматизм. Органи державної влади не виконують свою частину «договору лояльності» в частині емоційної підтримки, визнання, прозорості та створення відчуття цінності працівника. Це призводить до того, що державні службовці виконують свою роботу професійно, але не відчувають глибокої особистої відданості, що є серйозною загрозою для довгострокової стійкості публічної служби.

Здійснене емпіричне дослідження має значення для практики, оскільки результати дозволяють: для органів державної влади – визначити слабкі місця у взаємодії та комунікації з ДС та розробити заходи для підвищення афективної лояльності; для органів місцевого самоврядування – створити мотиватори та мотиви для ПОМС, що стимулюють їхню готовність працювати понаднормово та підтримувати локальний бренд органу влади; для науки – доповнити наукові знання про лояльність публічних службовців, враховуючи контекст кадрової політики в Україні.

Список літератури:

1. Єфіменко А. А. Умови та чинники формування (виховання) лояльності персоналу публічної служби. *Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 18 лют. 2025 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Н. М. Корчак, Л. В. Гонюкової. Київ: ННПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2025. 517 с. С. 234–235. URL: <https://surl.li/ntmvse> (дата звернення: 20.05.2025).
2. Єфіменко А. А. Загальні характеристики лояльності персоналу та проблема її об'єктності. *Аспекти публічного управління*. 2024. Т. 12 № 2. С. 85–91. DOI: <https://doi.org/10.15421/152428>
3. Єфіменко А. А. Виховання лояльної поведінки та рівні сформованості лояльності персоналу органів публічного управління: емпіричні дослідження, теоретичні основи, специфіка формування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування України. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2024. Вип. 42. С. 93–99. DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.42.17>
4. Шпекторенко І. В. Лояльність як якість персоналу: до проблеми формування та оцінювання. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_1_21 (дата звернення: 25.05.2025).
5. Coughlan R. Employee loyalty as adherence to shared moral values. *Journal of Managerial Issues*. 2005. № 17(1). Pp. 43–57.
6. Dong C. Review of the research on employees' loyalty and loyalty degree. *Sci-Tech Inf. Dev. Econ*. 2006. № 16(13). Pp. 154–156.
7. Dutta T., Dhir S. Employee Loyalty: Measurement and Validation. *Global Business Review*. 2021. Vol. 26. Is. 2. Pp. 1–18. DOI: 10.1177/0972150921990809
8. Shoukun Chen, Kaili Xu & Xiwen Yao. Empirical study of employee loyalty and satisfaction in the mining industry using structural equation modeling. *Scientific Reports*. 2022. 12:1158. Pp. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-022-05182-2>

Yefimenko A. A. LOYALTY OF CIVIL SERVANTS AND LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS IN UKRAINE: A COMPARATIVE ANALYSIS

The relevance of researching the loyalty of public administration personnel in Ukraine is due to the fact that this driver is becoming increasingly important for the effective functioning of state authorities and local self-government in the context of digital transformation, growing market competition, and public demand for social responsibility.

Employee loyalty is seen as a key condition for sustainable development and effective public administration. The article analyzes both theoretical foundations and empirical approaches to studying this phenomenon, in particular based on the works of T. Dutta, S. Dhir (2021), Chen Shoukun et al. (2022). They cover such parameters as trust in the organization, sense of belonging, emotional attachment of employees, level of satisfaction with working conditions, and perception of the institution's image.

The article pays special attention to the understudied aspects of the problem – the typology of staff loyalty and the role of reciprocity in shaping staff loyalty.

The purpose of the study is to conduct a comparative assessment of the current level of loyalty among civil servants and local government officials in Ukraine based on data from an empirical survey conducted at the Dnipro Polytechnic National Technical University under the supervision of Professor I. V. Shpektorenko in 2024–2025.

Loyalty is analyzed according to a number of criteria: affective, normative, retention, and brand loyalty, which made it possible to cover almost all the main criteria and manifestations of loyalty: psychological attachment with varying objectivity; support from the team; level of trust in management; satisfaction with material and social conditions; image (brand) of the authority; participation in development processes. The proposed typology allows loyalty to be viewed not only as a manifestation of devotion, but as a complex system of relationships between the employee and the authority.

The article establishes that the professional loyalty of government employees has a multi-level structure that combines emotional, normative, and rational components. The results of the study can serve as a basis for improving human resource management strategies, strengthening employee engagement, and developing modern practices in the field of public administration.

Key words: *loyalty, professional development, public service, affective, normative, retention, and brand loyalty, emotional, cognitive, and behavioral components of loyalty, professional environment, personnel policy of a public administration (public authority).*