

Державна установа
„ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ”

135.-13/212 від 27.03.2015

НАУКОВО-АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДНА ЗАПИСКА
“Функціональна і компетентнісна готовність державних службовців України
до здійснення публічного адміністрування в умовах демократії”

Автори: Афонін Е. А., Балакірева О.М.

Київ – 2015

Резюме

- Критерієм відповідності інституту державної служби України стандартам Європи є «принцип функціональності», що пронизує як організаційну структуру органів влади, так і діяльність державних службовців, всі аспекти її кадрової політики: добору, оцінювання, розстановки, підготовки та підвищення кваліфікації.

- Принцип функціональності у сфері оцінювання фаховості державних службовців означає необхідність реформування процедур оцінювання – переходу від процедур “зовнішнього оцінювання” (експертами чи засобами соціометрії) до процедур “внутрішнього самооцінювання” (із застосуванням тестових випробувань або самооцінювання). Це викликано кардинальними змінами, що їх зазнає психосоціальна природа людини. Її колишня домінантна налаштованість на сприйняття зовнішніх форм предметів і речей (екстраверсія) нині змінюється на переважне сприйняття внутрішнього світу (інтроверсія).

- Проведена в рамках пілотного дослідження **оцінка компетентнісної та функціональної готовності державно-управлінських кадрів і органів влади України** склала станом на кінець 2014 року 12-19% від необхідних 36-87% для здійснення продуктивних управлінських дій.

- Механізмом подальшої інтенсифікації й гарантованого розвитку компетентнісної та функціональної готовності державних службовців і органів влади може стати обговорена і прийнята за участі представників зацікавлених сторін **спеціальна система заходів** з боку Національного агентства з питань державної служби України, що включатиме інтенсифікацію освітніх можливостей національної системи освіти державних службовців, впровадження національного моніторингу функціонально-компетентнісного стану державно-управлінських кадрів і органів влади України, реформування інституту щорічної оцінки державних службовців як інструменту їх кар’єрного супроводу з боку держави, внесення відповідних законодавчих норм до спеціального закону України про державну службу.

Вступ

Серед актуальних проблем життєствердження інституту державної служби України є проблема його реформування, приведення у відповідність до стандартів Європи. Критерієм такої відповідності має стати функціональна налаштованість інституту державної служби України.

Слід зазначити, що немалий проміжок часу і не одна реформаторська спроба відбулася від тоді, коли Указом Президента України (1997) була вперше створена Державна комісія з проведення адміністративної реформи¹, а наступним Указом Президента України (1998) затверджені заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні, в основу яких покладено принцип функціональності системи державного управління, зокрема, впровадження цього принципу в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, інституті державної служби, адміністративному законодавстві, створенні адміністративної юстиції тощо².

Неодноразові й у цілому невдалі спроби адміністративного реформування в Україні пояснюються, на наш погляд, недооцінкою ролі психосоціального компоненту державно-суспільної реальності, що набуває в нових — постмодерних умовах системоутворюючого значення³. Про це переконливо свідчать результати моніторингових досліджень загальносистемних змін в Україні (1992-2014), що їх започатковано Інститутом соціології НАН України і з 2003 р. продовжено кафедрою державного управління і суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України та відділу моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій Інституту економіки та прогнозування НАН України. Цими дослідженнями, зокрема, встановлено, що ключовим елементом і генератором інституційних змін в суспільстві, в тому числі в інституті державній

¹ Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 7 липня 1997 року № 620/97. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=620%2F97>

² Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — С. 4-5.

³ Див.: Суший О. В. Психосоціальна культура державного управління : моногр. / О. В. Суший ; НАДУ при Президентові України. — К. : Світогляд, 2012. — С. 253-254.

служби, віднині стають процеси самоідентифікації, в контексті яких постає людська особистість. Ствердження в суспільстві цінності особи, власне, й тягне за собою відповідні інституційні зміни, що їх втілює адміністративна реформа як перехід від відомчості до функціональності в державному управлінні, діяльності державних службовців та роботі з управлінськими кадрами, включно з оцінкою їх компетентності та функціональної готовності.

Проблемність ситуації посилюється наростання конфлікту між новим змістом мотивації особи державного службовця і старою формою практики (методології і методів) оцінювання державних службовців, що її віддзеркалює нині діюча в органах влади України щорічна оцінка державних службовців та неготовність (світоглядна і методична) керівних кадрів до впровадження сучасних (тестових) оціночних процедур.

Для аналізу компетентнісної та функціональної готовності державно-управлінських кадрів країни була розроблена спеціальна дослідна програма⁴, що складається з 3-х змістовних блоків:

– перший (компаративістський) блок є сутнісним відповідником програми національного моніторингу «Українське суспільство, 1992-2014», спрямованим на порівняльне дослідження трансформаційних змін в суспільстві й інституті державної служби;

– другий (психосоціальний) блок, спрямований на діагностику соціально-психологічних властивостей державних службовців, що визначають характер взаємодії влади і суспільства;

– третій (освітньо-професійний) блок, безпосередньо спрямований на оцінку компетентнісної та функціональної готовності державних службовців та визначення їх освітньо-професійних потреб.

⁴ Розробка інструментарію та реалізація опитування здійснена в межах НДР «Неекономічні пріоритети модернізації в Україні з врахуванням інтеграційного досвіду країн Центрально-Східної Європи», яка виконана протягом 2014 року в ДУ «Інституту економіки та прогнозування НАН України» (Розпорядження Президії НАН України від 27.03.2014 р. № 200), керівник – Балакірева О. М., канд. соціол. наук, зав. відділом моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій.

Методологічною основою побудови авторської моделі оцінювання державних службовців стали архетипні засади державного управління⁵, що постали в рамках школи аналітичної психології К.-Г. Юнга, Української школи архетипіки державного управління⁶ та тестової традиції американської емпіричної соціології, зокрема методу “логічного квадрату” П. Лазарсфельда та його школи латентно-структурного аналізу (ЛСА)⁷. Предметом оцінювання стали компетенції та функції державного управління, закладені в освітньо-професійному стандарті (2007) магістра, котрий готується в Україні за спеціальністю “Публічне адміністрування” напряму “Державне управління”.

Емпіричною основою авторського дослідження стало опитування держслужбовців, проведене у жовтні-листопаді 2014 р. в Дніпропетровській, Закарпатській, Львівській, Полтавській, Тернопільській, Чернівецькій областях та м. Києві. Всього опитано 821 держслужбовець. Стандартні відхилення при достовірних 95 відсотках і співвідношенні змінних від 0,1 : 0,9 до 0,5 : 0,5 становлять 2,12-3,54 відсотка. Метод отримання інформації: анкетування шляхом самозаповнення формалізованого запитальника за місцем роботи, навчання респондента. Соціодемографічний склад опитаних державних службовців характеризується переважанням жінок (66,6% проти 55,7% серед всього населення), осіб середнього віку (29,5% віком 30-39 років, тоді як серед загалу — 21,9% цього віку) та осіб з повною вищою освітою (92,2%, серед загального населення таких 21,2%).

За результатами порівняльного дослідження трансформаційних змін в суспільстві й інституті державної служби загальними рисами становлення державно-управлінських кадрів в Україні можна вважати такі:

– державні службовці є більш самодостатніми, ніж суспільний загал України в цілому. В їхньому житті помітно значнішою залишається роль зовнішніх (екстернальних) чинників.

⁵ Новаченко Т. В. Архетипова парадигма авторитету керівника в державному управлінні : моногр. [Електронний ресурс] / Т. В. Новаченко — Ніжин-Київ, 2013. — 320 с. — Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Novachenko.pdf>

⁶ Суший О. В. Психосоціальна культура державного управління : моногр. [Електронний ресурс] / О. В. Суший ; Національна академія державного управління при Президентові України, — К. : Світогляд, 2012. — С. 54-62. — Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Sushiy.pdf>

⁷ Толстова Ю. Н. Измерение в социологии: Курс лекций. — М. : ИНФРА-М, 1998. — С. 105-106, 123-129. “”

– суспільство в цілому та його державно-управлінський прошарок швидше задоволені життям у своєму населеному пункті, ніж ні. Однак, опитані швидше не задоволені функціонуванням місцевих органів влади, міліції, комунальної служби та благоустроєм будинку, вулиць, парків. Винятком є задоволеність благоустроєм та санітарним станом подвір'я: позитивні оцінки цього аспекту умов життя переважають над негативними.

– частка задоволених роботою в цілому значно вища в середовищі державних службовців, аніж серед суспільного загалу (58,5% проти 28,1%). Водночас частка не задоволених роботою є приблизно однаковою (16,9% серед держслужбовців, 15,1% – серед загалу). Однак, 42% опитаних, які репрезентують населення України, вказали, що не працюють.

– переважна більшість громадян в суспільстві (70,4%) вказує на свою розгубленість перед швидкістю змін, тоді як серед державних службовців менше, ніж половина (46,9%) погоджується із твердженням “Все так швидко зараз змінюється, що не розумієш, яким законам слідувати”.

– державні службовці більш схильні виступати за гендерну рівність на ринку праці, ніж населення в цілому. Так, з твердженням про те, що жінки не повинні займати керівні посади погоджується кожен десятий опитаний державний службовець (10,6%) та майже кожен п'ятий з числа загального населення України (19,2%).

– дані опитувань свідчать, що для суспільного загалу найбільш близькими є ціннісні орієнтації, традиції та норми поведінки громадян східнослов'янських країн (про це зазначив кожен п'ятий – 21,6%). В той час опитані державні службовці відмічають, що їм ближчими є норми поведінки громадян країн Західної Європи (про це повідомили 26,8% держслужбовців).

– на думку респондентів, найвпливовішою верствою суспільства є підприємці та бізнесмени – так вважає 55,5% державних службовців та 36,9% суспільного загалу. Впливовість інших соціальних груп українського суспільства оцінюється по-різному. Водночас державні службовці значно вище оцінюють свій вплив у суспільстві, ніж населення в цілому (37% проти 25,4%), а вплив злочинного світу –

нижче (22,3% проти 34,6%). Працівники міліції, служби безпеки, військові, керівники сільгосп підприємств та пенсіонери займають найнижчі позиції в рейтингу впливовості в оцінках опитаних.

– переважна більшість опитаних вважає, що в Україні люди можуть вільно висловлювати свої політичні погляди. Однак, лише третина вказує на необхідність багатопартійної системи і лише кожен п'ятий зазначив, що задоволений розвитком демократії в країні.

– державні службовці виявили дещо меншу готовність взяти участь у захисті своїх прав та інтересів, ніж населення в цілому. Серед можливих заходів та засобів відстоювання своїх прав найчастіше називали «законні мітинги і демонстрації», «участь у передвиборчих кампаніях» та «збирання підписів під колективними петиціями». Насильницькі та незаконні заходи та засоби знаходили більше підтримки більше серед загального населення, ніж серед опитаних державних службовців.

– опитані державні службовці частіше заявляли про те, що пишаються громадянством України, ніж населення в цілому (77,8% проти 60,7%).

– дані досліджень свідчать про те, що опитані державні службовці демонструють більшу схильність як до довіри, так і до віри в чесність людей, ніж суспільний загал України в цілому. Однак, рівень міжособистної довіри в суспільстві вищий, ніж окремо взятої групи держслужбовців, які менше довіряють співвітчизникам та сусідам (однак більше довіряють колегам). З іншого боку, рівень довіри державним інституціям з боку державних службовців є вищим.

– на думку опитаних, при розробці програми розвитку України владі слід, в першу чергу, спиратись на рекомендації вітчизняних вчених – про це вказали 44,7% держслужбовців, і 35,5% суспільного загалу.

– рекомендації представників бізнесу та керівників вважають необхідними 33,4% держслужбовців та 24,1% суспільного загалу. Останніми в списку тих, на чії рекомендації слід спиратися владі, виявились громадські організації України.

– результати опитування свідчать про те, що державні службовці більш задоволені рівнем своєї освіти, ніж суспільний загал; крім цього освітньо-професійний рівень опитаних державних службовців відповідає характеру їх роботи вдвічі частіше, ніж освітньо-професійний рівень суспільного загалу.

– фактично всі державні службовці вміють (99%) та постійно використовують у своїй роботі комп'ютер (92,2%), тоді як серед суспільного загалу ці показники значно нижчі: 65,3% та 23,9% відповідно.

– інтернетом також користуються фактично всі державні службовці (99,5%) та дещо більше половини (64,8%) суспільного загалу України. Переважна більшість суспільного загалу користується Інтернетом вдома (55,8%), тоді як державні службовці майже в рівною мірою користуються ним вдома (71,6%) і на роботі (76,2%). Мають потребу, але не можуть скористатись Інтернетом лише 2,9% опитаних державних службовців та 5,6% суспільного загалу.

Стан готовності державних службовців України до реалізації функцій публічного управління

Загальні результати готовності держслужбовців до здійснення покладених на них функцій представлено у таблиці 1, з якої видно, що рівень функціональної некомпетентності державних службовців сягає на сьогодні значення понад 80% в той час, як рівень готовності до здійснення ними функцій на рівні “продуктивної дії” не перевищує 4,7%. Значною мірою цей показник доповнюється спроможністю чиновництва до реалізації своїх функціональних обов'язків в режимі “негарантованої” дії (14,0%), тобто такої дії, яка ще становиться і в залежності від умов здійснення не є в цілому гарантованою.

Серед найрозвиненіших в системі державної служби виявляється характерна й для радянської доби адміністративна функція (18,7%), а найслабкішою за розвитком — мотиваційна функція публічного адміністрування (12,6%), яка в нових суспільних умовах є органічно пов'язаною з “демократією участі” та заохоченням громадян до співпраці з владою. Цим своїм результатом державна служба України впевнено

відтворює формальну командно-адміністративну практику державного управління, але слабо відбиває гуманістичний зміст діяльності за нових умов суспільного розвитку.

Довідково можна зазначити, що здійснене 1987 р. на замовлення управління кадрів КДБ СРСР аналогічне (але за 4-компонентною функціональною структурою: комунікативна, гностична, планувальна, організаційна, комунікативна функції) дослідження професійного рівня керівників нижньої та середньої ланок управлінської вертикалі радянської спецслужби виявило доволі високий рівень готовності цих керівників до здійснення комунікативної функції. В залежності від рівня керівної ланки цей рівень коливався від 53,7% (у керівників нижньої ланки) до 67,9% (у керівників середньої ланки управління). Звісно, що отриманий результат частково віддзеркалював оперативну специфіку діяльності спецслужби, проте визначальною мірою він спирався на загальний характер радянської суспільної системи, провідні засади якої визначала державна ідеологія. Щодо інших управлінських функцій, то суттєво низькою виявилася готовність керівників радянського відомства до здійснення ними гностичної (24,1% — 26,9%), планувальної (16,7% — 36,2%) та організаційної (14,8% — 37,2%) функцій державного управління⁸.

Є підстави очікувати, що оновлена в нових суспільних умовах і модернізована під час суспільної трансформації система державного управління потребуватиме в пріоритеті здійснення адміністративної функції державного управління. І в цьому контексті особливого смислу набуватиме думка американського політолога польського походження А. Пшеворського: “Демократія є визначеністю процедур за невизначеності результату”⁹.

Певним віддзеркаленням цієї думки стає отриманий результат щодо рівня сформованості окремих компетенцій, які змістовно складають адміністративну функцію публічного адміністрування (див. табл. 1 і 2). Саме ця функція та її

⁸ Афонин Э.А. Формирование общедидактических умений у руководителей контрразведывательных подразделений органов КГБ СССР: дисс. ... к. пед. н. (специальность 20.03.08 — подготовка кадров органов и войск госбезопасности) / Э. А. Афонин. — М. : ВШ КГБ СССР, 1990. — С. 183.

⁹ Цит. за: Афонин Е. А. Чи хочуть українці демократії? / Е. А. Афонін, О. В. Радченко // Дзеркало тижня. — 2009. — 29 травня. — С. 15.

компетенції за рівнем сформованості у державних службовців є сьогодні найвищими. Зокрема, рівень сформованості цих компетентностей коливається в діапазоні від 9,9 % (для компетенції “прийняття управлінських рішень”) до 36,6% (для компетенції “вирішення завдань діяльності за умов неповноти знань про об’єкт чи умови управління”).

Таблиця 1

Рівень готовності державних службовців України до реалізації функцій публічного адміністрування

№	Назва функції	Рівень функціональної готовності держслужбовців до реалізації функцій публічного адміністрування (% до кількості опитаних — 821 респондент)		
		Нестійка дія (становлення)	Продуктивна дія	Некомпетентність
Ієрархія функціональної готовності за дослідницькою структурою (2014)				
	Адміністративна функція	14,0	4,7	81,3
	Виконавська / розпорядча функція	12,9	3,9	83,2
	Координаційна/комунікативна функція	11,9	3,7	84,4
	Проектувальна / планувальна функція	11,3	3,3	85,4
	Контрольна функція	11,4	3,1	85,5
	Організаційна функція	10,2	3,7	86,1
	Мотиваційна функція	9,2	3,4	87,4
Ієрархія функціональної готовності за освітнім стандартом публічного адміністрування (2007)				
	Адміністративна функція	13,6	4,3	82,1
	Проектувальна / планувальна функція	12,0	3,2	84,8
	Організаційна функція	10,1	3,7	86,2
	Виконавська / розпорядча функція	9,9	3,5	86,6

Рівень компетентісної готовності державних службовців України до реалізації функцій публічного адміністрування

№	Назва компетенції	Код віднесення компетенцій до відповідних ф-цій публ. адм.		Рівень сформованості компетенцій публ. адм. (% до загальної кількості опитаних — 821 респ.)		
		За дослідною структурою	За освітнім стандартом	Нестійка дія (становлення)	Продуктивна дія	Некомпетентність
1	2	3	4	5	6	7
1.	Адміністрування процесу демократичного врядування (на відповідному рівні управління)	4	4	14,3	2,9	82,8
2.	Визначення напрямів розвитку об'єктів публічного адміністрування	1	1	12,8	2,4	84,8
3.	Визначення показників економічного та соціального розвитку об'єктів (відповідного рівня управління)	3	3	16,3	4,9	78,8
4.	Залучення до участі представників цільових груп або спільнот для вирішення актуальних, суспільно-значущих проблем	6	4	12,4	3,8	83,8
5.	Вирішення завдань діяльності за умов неповноти знань про об'єкт чи умови управління	4	4	22,8	13,8	63,4
6.	Надання державних (управлінських) послуг	5	3	10,8	2,8	86,4
7.	Застосування технологій аналізу, оцінювання та прийняття стратегічних рішень	4	4	11,2	3,2	85,6
8.	Застосування технологій розвитку громадянського суспільства на різних рівнях демократичного врядування	6	4	13,5	3,9	82,6
9.	Використання технологій ділового спілкування, проведення дискусій тощо	6	4	11,4	4,3	84,3
10.	Впровадження процедур електронного врядування	2	2	10,6	4,8	84,6
11.	Забезпечення ефективного управління (на своєму рівні)	5	4	8,0	2,7	89,3
12.	Застосування нових підходів до надання державної допомоги розвитку об'єктів управління	3	3	11,7	3,9	84,4
13.	Здійснення експертизи, оцінки очікуваних результатів та непередбачених наслідків реалізації демократичного врядування	1	4	14,1	3,0	82,9
14.	Консультації громадян, представників органів влади з питань впровадження демократичного врядування	6	3	11,0	2,6	86,4
15.	Моніторинг та оцінювання реалізації стратегічного плану розвитку територій	7	4	12,1	3,3	84,6

Продовження таблиці на сторінці 12

№	Назва компетенції	Код віднесення компетенцій до відповідних ф-цій публ. адм.		Рівень сформованості компетенцій публ. адм. (% до загальної кількості опитаних — 821 респ.)		
		За дослідною структурою	За освітнім стандартом	Нестійка дія (становлення)	Продуктивна дія	Некомпетентність
16.	Організація виконання завдань публічного адміністрування	2	2	11,2	3,5	85,3
17.	Організація раціональної праці підлеглих працівників	2	2	9,0	3,4	87,6
18.	Підготовка законопроектів та інших нормативно-правових актів	1	1	11,6	3,8	84,6
19.	Підготовка інформаційно-аналітичної документації	3	3	12,3	4,5	83,2
20.	Підготовка потрібної для прийняття управлінського рішення інформації	3	3	11,4	2,4	86,2
21.	Прийняття управлінських рішень	4	4	7,6	2,3	90,1
22.	Планування заходів щодо європейської інтеграції України	1	1	9,6	3,4	87,0
23.	Здійснення поточного моніторингу реалізації демократичного врядування, надання послуг населенню, проведення досліджень щодо ефективності політики	7	3	10,6	2,8	86,6
24.	Прогнозування наслідків реалізації програм економічного та соціального розвитку	1	1	11,4	3,3	85,3
25.	Реалізація заходів європейської інтеграції України	2	2	10,2	4,0	85,8
26.	Реалізація процедур демократичного врядування на відповідному рівні управління	2	2	10,2	2,8	87
27.	Репрезентування органів публічного адміністрування в засобах інформації, різних інституціях громадянського суспільства	6	3	11,2	4,0	84,8
28.	Розроблення прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку на відповідному рівні управління	1	1	9,4	3,2	87,4
29.	Стимулювання підприємницької ініціативи	5	4	8,8	4,1	87,1
30.	Заохочення людей, спільнот, організацій до активної співпраці з владою	5	2	9,3	3,8	86,9

Динаміка психосоціальних властивостей та ставлення чиновництва до політичної модернізації України

Характеризуючи особливості становлення державно-управлінської еліти в Україні не можна обійти аналізом відмінності переходу до демократичного державного правління України і країн ЦСЄ. Так, у польському та угорському переходах домінували переговори; східнонімецькі, чехословацькі та болгарські переходи характеризувалися масовими мобілізаціями без насилля, тоді як переворот у Румунії був викликаний повстаннями, що супроводжувалися насильством, зіткненнями та вуличними сутичками¹⁰.

Україна (відповідно до своєї природної соціокультурної специфіки, що її визначає “код національної культури”), схоже, втілює на своєму шляху до демократичного управління всі вищезазначені варіанти переходів та можливі компроміси своєї давньої та нової — радянської історії. Серед особливостей становлення політико-управлінської еліти та інституту державної служби в Україні, зокрема на початку Української незалежності, можна віднести, по-перше, перелицювання колишньої радянської, партійної та комсомольської номенклатури в еліту “демократичну”, яке колишній директор інституту соціології Угорської академії наук П. Тамаш назвав “купленою легітимністю”. По-друге, висунення на керівні посади колишніх партійних керівників середньої та нижчої ланки при їхньому лояльному ставленні до колишніх перших осіб областей, міст, районів. По-третє, витіснення з органів управління представників гуманітарної інтелігенції, працівників вищої школи і заміна їх здебільшого спеціалістами сільського господарства та інженерно-технічними працівниками. По-четверте, зростання чисельності та поповнення політико-управлінської еліти і номенклатури здебільшого за рахунок господарських керівників. По-п’яте, збільшення чисельності та впливу у складі номенклатури вихідців із сільської місцевості. Так, за даними

¹⁰ Биро-Золтан С. Восточноевропейские элиты и переход к демократии / С.Биро-Золтан // На путях политической трансформации: политические партии и политические элиты постсоветского периода: сб. науч. работ. — М., 1997. — 250 с.

центру А. Разумкова, 87% більшість української політичної еліти – це вихідці із сільської місцевості¹¹.

Новий етап українського суспільного проекту реформ, що розвивається на тлі таких знакових національних подій, як “помаранчева революція” та “революція гідності” набуває якісно нових — людських ознак. Нова психологія людини, що постала і позначила себе у політичній культурі “помаранчевої революції” віднині стає орієнтиром і джерелом незворотності модернізаційного процесу України на її шляху до ЄС.

У більш широкому суспільно-реформаторському контексті можна сказати, що саме соціально-психологічний фактор ніби у фокусі віднині зосереджує і віддзеркалює всі складнощі й перипетії сучасних суспільних, в тому числі й державно-управлінських змін. Так, академік РАН А. Брушлінський, підкреслюючи головний висновок, що його робить на основі аналізу повоєнної західноєвропейської історії відомий французький мислитель С. Московічі, зазначає: “1) психічне і соціальне неподільні, 2) психічне (вірування, пристрасті тощо) частіше, ніж це прийнято вважати, лежить в основі соціального (суспільних структур, продуктів, інституцій тощо) і тому 3) психологія складає підвалини соціології”¹².

Іншими словами, успіх нинішніх суспільно-модернізаційних і державно-управлінських реформ лежить у решті-решт у площині відносин, що складаються між матеріальним та ідеальним, внутрішнім та зовнішнім, соціальним та психічним у людській природі, а конфлікти, що супроводжують суспільні перетворення, зосереджені, головним чином, у соціальних (соціально-політичних, соціально-економічних, соціально-культурних тощо) та психологічних (соціально-психологічних та психосоціокультурних) відмінностях, що їх несуть в собі державно-управлінська еліта і українське суспільства¹³.

¹¹ Україна в XXI веке: вызовы для политической элиты // Зеркало недели. — 2003. — № 44.

¹² Московичи С. Машина, творящая богов / С. Московичи ; Пер. з фр. — М. : “Центр психології та психотерапії”, 1998. — С. 6-7.

¹³ Детально див: Афонін Е. А. Закономірності та особливості суспільно-трансформаційних процесів в Україні / Е. А. Афонін, О. В. Суший, Л. М. Усаченко // Український соціум. — 2011. — № 4. — С. 7-30.

За авторською методологією дослідження¹⁴ показники ідентичності розраховувалися на основі психосоціальних властивостей, вимірних нами на основі розробленого (2000-2002) на кафедрі клінічної та медичної психології Київського університету імені Траса Шевченка особистісного опитувальника БАД (Л. Бурлачук, Е. Афонін, О. Донченко). Авторами розроблено два варіанти методики: повний — для психологічних досліджень (56 запитань) і експрес-варіант (18 запитань) — для масових опитувань. Методика дозволяє вимірювати за шістьма бінарними шкалами-опозиціями соціально-поведінкові (психосоціальні) характеристики, котрі являють собою своєрідний історичний результат того, що не раз повторювалося в поведінці як однієї людини, так і в долі цілого народу.

Згідно з отриманими в дослідженні даними (див. нижче табл. 3), державні службовці та український суспільний загал усталено просуваються в напрямку нарощування своєї самодостатності. Найвиразніше її характеризують процеси змін, що відбуваються в природі ідентичності.

Так, станом на кінець 2014 р. сукупний показник самодостатності чиновників складає 34,3% в той час, як в суспільстві він є значно вищим — 44,9%. Водночас з двох можливих інваріантних форм-модусів (соціальної та соцієтальної) ідентичностей доволі впевнено стверджує себе і в середовищі державних службовців, і в суспільному загалі нова – соцієтальна природа ідентичності, яка станом на 2014 р. складає відповідно: в державно-управлінській еліті – 19,3%, в суспільному загалі — 24,3% в той час, як традиційна — соціальна природа ідентичності складає відповідно 15,0% і 20,6%.

Ще більшим виявився рівень готовності державних службовців до реформ, що його уособлює такий показник, як інтенціональність (78,8% — 2005 р. ; 51,8% — 2014 р.). Для суспільного загалу цей показник склав (17,4 — 2002р. ; 44,4% — 2014р.). Водночас психологічна налаштованість на збереження та відтворення цілісності новоутворень виявилася: у державних службовців — (2,1% — 2005р. ; 6,0% — 2014р.), в суспільному загалі — (12,1% — 2002р. ; 10,9% — 2014р.).

¹⁴ Архетипика как новое научное направление междисциплинарных исследований проблем государственного управления / Е. В. Суший, Э. А. Афонин // Гос. упр. в XXI веке: традиции и инновации: мат-лы 9-й междунар. науч. конф. (25-27 мая 2011 г.). Часть 3. — М. : Изд-во Московского ун-та, 2011. — С. 111-122.

Таблиця 3

**Динаміка процесів ідентифікації в українському суспільстві
та в середовищі державних службовців України (2002-2014)**

Стан сформованості якості	Україна, N=1771 10.2002	Україна, N=2029 01.2006	Україна, N=2275 12.2006	Україна, N=2109 12.2007	Україна, N=2099 12.2008	Україна, N=10424 12.2009	Україна, N=2106 12.2010	Україна, N=2106 11.2011	Україна, N=2004 12.2012	Україна, N=2099 03.2014	Україна, N=2102 12.2014	Голови РДА, N=439, 05.2005	Держ. служ., N=623, 04.2009	Держ. служ., N=821, 10- 11.2014	11.2014
Сучасний модус (соціетальної) ідентичності	21.3	23.1	24.4	25.0	24.7	20.6	25.4	25,3	26.3	24,1	24,3	37.1	28.1	19,3	
Традиційний модус (соціальної) ідентичності	12.4	19.7	20.3	22.4	22.8	15.8	19.9	18.3	19.7	20,2	20,6	23.3	22,8	15.0	
Сукупний показник ідентичності	33.7	42.8	44.7	47.4	47.5	36,4	45.3	43,6	46.0	44,3	44,9	60.4	50,9	34,3	
Несформована Ідентичність	66,3	57,2	55,3	52,6	52,5	63,6	54,7	56,4	54.0	55,7	55,1	39,6	49,1	65.7	

Виклики становлення соціально-відповідальної державної служби в Україні

Ключові ідеї щодо викликів становлення соціально-відповідальної державної служби в Україні отримано у перебігу аналізу матеріалів інтерв'ю, проведеного з представниками державної служби. Групові фокусовані інтерв'ю було проведено у ключі дослідження готовності державної служби до модернізації та реформування. Під час аналізу окремо виділені ключові проблеми, з якими стикаються державні службовці у повсякденній роботі і основні напрямки змін, які вони воліли би бачити.

Державні службовці, запрошені до участі у фокус-групі, значною мірою обізнані в актуальних проблемах не лише власної професії, а й суспільства загалом, особливо безпосередньо у регіонах. Усі учасники фокус-групи не належать до вищої ланки чиновників і, тому в своїй роботі постійно зіштовхуються з проблемами, характерними для державної служби у цілому.

В першу чергу, із аналізу фокус-групи можна зробити висновок, що у середовищі державної служби існує запит на комплексне реформування і загальну державну децентралізацію, готовність до цих реформ та бажання брати участь у процесі реформування. Система державної служби застаріла, країні потрібна адміністративна реформа, і це розуміють навіть люди, які недавно включилися у цю систему. Загалом держслужбовці визначають такі основні актуальні проблеми на шляху до реформування:

1. Загальний тиск державної системи на службовців, який не дає їм можливості ефективно працювати. У цьому твердженні втілюється запит державної служби на реформування. Фактично, з часів СРСР значної зміни у системі, на їх думку, не відбулося, система залишається як застаріла, неефективна і не орієнтована на її головних суб'єктів – держслужбовців і громадян. Навпаки, сама система постійно “тисне” на них і фактично провокує на пошук нестандартних, часто незаконних рішень окремих питань.

Від значного тиску системи на державних службовців автоматично випливає слабкість віри у те, що систему можна якось змінити, оптимізувати, покращити. Навіть ті перетворення у суспільстві, які відбулися під час і після “Революції гідності” не втілилися у змінах системи державної служби, яка швидко повертається до попереднього стану, на який не можуть вплинути навіть нові кадри у її структурі.

2. Відірваність державної служби від громади. Службовці розуміють, що відразу після отримання свого статусу до них формується негативне відношення у суспільстві і вважають це значною перепорою для ефективної роботи. Громадяни вважають, що чиновники на усіх рівнях мають значні статки, які отримані незаконним шляхом, і відносяться до цих людей негативно. Крім того, суспільство не обізнано у правах і обов'язках державних службовців у тому веде з ними діалог не з консолідаційної позиції, а з позиції влади.

3. Відсутність запиту на ініціативи. Представники державної служби, спираючись на власний досвід, вважають, що сенсу у ініціативах і раціоналізаторських ідеях немає. Утім, на їх думку, уся структура місцевих органів

державної влади знаходиться у подібній ситуації. Ключовим фактором є відсутність необхідних ресурсів для впровадження ініціатив у життя.

Провину за відсутність ресурсів на місцевому рівні чиновники покладають на верхівку державної влади і вважають, що там не зацікавлені у втіленні ініціатив “знизу” у життя.

4. Відсутність кваліфікованих кадрів і значна «плинність» кадрів. Негативне відношення суспільства до державної служби і, що більш важливо, низька заробітна плата автоматично формує низький рівень престижності цієї професії, що не приваблює до цієї роботи кваліфікованих спеціалістів.

Складність системи державної служби вимагає довгого її вивчення і осмислення. При низьких доходах працівники будуть шукати більш прибуткові місця роботи. Відсутність сталої команди, орієнтованої на результат роботи також є важливою перепорою у оптимізації поточної діяльності і пошуку шляхів її покращення. Низький рівень зарплатні також автоматично створює підвалини для корупції і погіршує результативність роботи. Крім того, повертаючись до питання ініціативності – низька заробітна плата і слабка престижність професії відштовхує молодь, яка сама по собі є “генератором” ініціатив. Таким чином середній вік працівників органів державної служби збільшується і разом з ним знижується і здатність продукувати нестандартні ідеї і нові рішення.

Увесь цей комплекс труднощів і формує запит на зміни і реформи, які на думку держслужбовців повинні бути реалізовані на їх нижчому і середньому рівні. Так, вони вважають, що для повноцінного і ефективного функціонування системи державного управління необхідні наступні кроки:

1) Державні службовці повинні виражати інтереси держави загалом, а не окремих політичних сил. Стандартною в Україні є ситуація використання адміністративного ресурсу під час проведення виборів, використання державної служби для вираження інтересів окремих політичних сил. Саме тому, держслужба нижчої і середньої ланок повинна бути відокремлена від політичних інтересів окремих груп. З цього витікає і запит на призначення на посади за професійними якостями, а не за політичними поглядами.

2) Децентралізація. Дуже актуальним є питання децентралізації на місцевому рівні. Усі ініціативи, вирішення актуальних питань місцевих громад можливі лише за наявності відповідних ресурсів у органів державної влади відповідного рівня. На даний момент можливості вирішувати питання самостійно у неї немає. Тому, одним з важливих шляхів покращення існуючої ситуації є саме децентралізація яка включає в себе не лише збільшення повноважень органів місцевої влади, а й більшу самостійність у фінансових питаннях.

При цьому, учасники фокус-групи були впевнені, що на місцевому рівні із новими викликами, які постануть разом із децентралізацією, усі впораються, необхідно лише дати їм таку можливість. Утім, говорячи про актуальний сьогодні пакет реформ, запропонований Кабінетом міністрів України, представники держслужби пропонують дотримуватися виваженого підходу у не робити різких кроків, адже система загалом до них не готова.

3) Адміністративна реформа і оптимізація. Питання адміністративної реформи стоїть окремо. Виходячи із аналізу фокус-групи, вона є необхідною і повинна включати в себе не лише кадрову оптимізацію, яка тягне за собою низку звільнень у структурах держслужби, а й підвищення заробітної плати і створення позитивного іміджу для професії. Кадрова проблема, окрім того, що було сказано вище, полягає також у надмірному штаті працівників і занадто складному, розтягнутому у часі процесі прийняття на роботу.

У кадрову проблему також включається процес оптимізацію штату за рахунок якого можна збільшити заробітну плату. Чимало людей не мають чітких обов'язків, або ж групою виконують роботу, яку може робити один працівник. При цьому, керівники самі готові запропонувати свої варіанти визначення тих, хто буде підлягати скороченню за результатами оптимізації, проте їм необхідні відповідні можливості, яких на даний момент вони не мають.

4) Зменшення загального впливу держави на життя громадян. Разом із децентралізаційним процесом, на думку учасників, важливим є процес лібералізації політики. Громадяни можуть самі організовуватися для вирішення нагальних і повсякденних питань, держава у свою чергу має лише слідкувати за дотриманням

законності, максимально зменшуючи тиск на суспільство. У рамках процесу реформування такі ініціативи можуть бути вирішені шляхом зменшення бюрократичного навантаження на громадськість, що також допоможе покращити імідж державної служби у їх очах.

Загалом, підсумовуючи, можна сказати, що на даний момент спостерігається системна криза державної служби в Україні. Її супроводжують: низький рівень довіри з боку суспільства; збережена і непохитна державно-управлінська вертикаль та зavelika кількість керівних ланок, що в цілому породжує ефект “адміністративного тромбозу” або неспроможності управлінської системи приймати рішення по суті; низька заробітна плата, роздуті штати і несприйняття ініціатив лежать в основі цієї кризи.

Державні службовці нижчого і середнього рівня розуміють усі ті проблеми, з якими зіштовхнулася застаріла система державного управління у сучасній Україні і прагнуть її реформування. При цьому, вони самі готові взяти активну участь у цьому процесі, стати рушійною силою цих змін, але враховують, що без відповідної підтримки з боку центральних органів державної влади зробити це неможливо.

Висновки

1. Аналіз процесів становлення та розвитку української державно-управлінської еліти в сучасних умовах дозволяє зробити висновок, що нинішня національна бюрократія є суттєво іншою, ніж та, котра привела країну до державного суверенітету. Схоже, що вона вже реально готова до запровадження демократичних механізмів, каналів і типів комунікацій з політико-економічними суб'єктами різного – від регіонального до глобального рівнів. Вона вже остаточно звільняється від догматизму старих і непорушності нових істин та надалі готова до постійних змін, що лежать в основі ліберально-демократичної суспільної моделі сталого розвитку.

2. Разом з тим, суспільство хотіло б бачити у структурі державної влади та її апарату когорту державних службовців, досвід яких утворений ґрунтовною економічною, юридичною, політологічною підготовкою та потужним інноваційним

потенціалом. Які досконало володіють теорією і практикою публічного адміністрування; з людей стратегічно мислячих, здатних переконувати і мотивувати до праці; з керівників, котрі відрізняються діловитістю, відповідальністю, прагненням до нешаблонних рішень і злагоди в суспільстві, котрі вміють установлювати міцні й ефективні контакти з опозицією; з людей чесних, принципових, незалежних, якості яких складають основу довіри суспільства до влади.

3. Аналіз засвідчує, що на шляху становлення гнучкої і відкритої до змін і умов часу державно-управлінської еліти виникало та продовжує ставати чимало перепон. Останні, головним чином, пов'язані з нелінійним характером суспільно-трансформаційних процесів, які стимулюють інновації, що не встигнувши ствердитися тут же девальвують через інверсію та повертають розвиток суспільства у старе, традиційне русло – до минулого. Наслідком цього стає симбіоз нових і старих інституційних управлінських форм та в цілому еkleктичність системи державного управління.

4. Більшість кваліфікованих кадрів державних службовців через невизначеність свого соціального статусу і неврегульованість матеріального становища була вимушена покинути державну службу. Нова ж – молода управлінська поросль, не маючи стійкої державно-політичної підтримки, досі немає шансів закріпитися в системі державної служби.

5. Продовжує погіршувати ситуацію й безсистемність перетворень у сфері державного управління, яка відбивається на стані справ в освіті державного службовця, яка, як виявляється за результатами дослідження, не відповідає потребам часу.

Утвердження останнім часом в політиці держави курсу на відтворення так званої державно-управлінської вертикалі не могло не позначитися на наявному управлінському досвіді, який суттєво обтяжений сьогодні компонентами адміністрування. Натомість виявляються “прогалини” щодо контрольної, комунікативної та комунікативної функцій публічного адміністрування. А найбільш за все потребує пріоритетного наповнення досвіду, що стосується мотиваційної

функції державних службовців. Нинішня ж професійна ситуація подовжує, умовно кажучи, колишній стан речей, орієнтуючи державних службовців на старі – «вертикальні» чи командно-адміністративні відносини влади і суспільства, в яких людина залишається “функцією” або “засобом” виробництва.

Натомість зміни, що їх переживає Україна з 2004 року, спричинили, як засвідчують результати здійснених нами моніторингових досліджень процесів ідентифікації (2002-2014), глибинні зміни в природі людської ідентичності. На зміну “людини-колективіста” приходять “людина-особистість”, що їй притаманне розвинене почуттям самодостатності і прагнення до самореалізації. З цими змінами в суспільно-політичний процес доволі впевнено сьогодні входить громадянин, який несе різноманітні особистісні інтереси і прагнення до участі у виробленні державно-управлінських рішень.

6. Вищезазначені неекономічні чинники політичної модернізації України та її вихід з системної кризи, схоже, визначальною мірою лежать у людській природі, яка в цілому визначає нову якість державно-управлінської еліти. Нововиникла кадрова ситуація в державній службі потребує створення дієвої системи рекрутування, що базується на конкурентних засадах та інституалізації вимог до ділових і моральних якостей державних службовців. Віднині моральність, професіоналізм і відповідальність представників влади мають стати основним критеріями залучення кандидатів до державно-управлінського прошарку, який лише у співпраці з громадянином (громадянським суспільством) тільки і в змозі подолати кризу та вивести Україну на європейський шлях процвітаючої держави.

Рекомендації Національному агентству з питань державної служби України

1. Дедалі з виходом України на шлях сталого розвитку і ствердження в суспільстві ліберальних цінностей оцінка державних службовців поступатиметься місцем на користь самооцінки і активної позиції управлінця, який розуміє спрямованість оцінки та її місце в кар’єрному рості випробуваного, довіряє процедурам оцінювання і сприймає цей процес як позитивне явище для себе, чітко

усвідомлює переваги в своїй роботі, знає як їх усунути і має бажання виправити недоліки, що їх виявлено.

Для здійснення вищезазначеного необхідно:

– по-перше, щоб процес оцінки відповідав на три важливі питання: мета оцінки, роль оцінки в системі державного управління і відповідність методів оцінювання об'єктивним тенденціям, що нині мають місце в суспільстві і системі державного управління;

– по-друге, методологія оцінки має базуватися на міждисциплінарних знаннях і сучасних дослідженнях про людину та відбивати психологічний зміст діяльності державного службовця та його готовність до реалізації відповідних управлінських функцій;

– по-третє, особа, яка діагностується, має оцінюватися у сукупності всіх зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на її діяльність і поведінку.

Беручи до уваги необхідність максимальної об'єктивності оцінки державного службовця і водночас зростання його відповідальності, що ґрунтується на психокультурі самоконтроля працівника, доцільним є розробка системи оцінювання на основі тестових методик (розробка та застосування яких необхідно доручити спеціалістам-психологам).

2. В системі державної служби активно використовувати національні освітні ресурси для оновлення наявного досвіду державно-управлінських кадрів. Зокрема, взяти до уваги нинішній в цілому низький стан сформованості управлінських компетенцій, який не перевищує 19% і потребує потужного освітнього наповнення. Цілком вмотивованим вважали б прийняття в системі державної служби такого нормативу, як переваги у конкурсі на зайняття вакантних посад державної служби спеціальної магістерської підготовки.

3. З огляду на стан сформованості компетенцій державних службовців, у яких вкрай низький рівень займають компетентності, що входять до контрольної, комунікативної та мотиваційної функцій публічного адміністрування, вважали б за доцільне переглянути нині існуючий стандарт публічного адміністрування, виділивши в ньому зазначені функції державного управління. Це сприятиме

суттєвому нарощуванню цієї складової професійного досвіду державних службовців.

4. Кадрова ситуація в державній службі потребує створення дієвої системи рекрутування, що базується на конкурентних засадах та інституалізації вимог до ділових і моральних якостей державних службовців. Віднині моральність, професіоналізм і відповідальність представників влади мають стати основним критерієм залучення кандидатів до державно-управлінського прошарку, який лише у співпраці з громадянином (громадянським суспільством) тільки і в змозі подолати кризу та вивести Україну на європейський шлях процвітаючої держави.

5. З метою забезпечення контролю якості державної служби вважали б за доцільне організацію моніторингу компетентнісної та функціональної готовності державних службовців. Зокрема, вивчити питання щодо організації он-лайнного формату щорічного вибіркового опитування державних службовців та органів державної влади.