

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 5, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351:32:005

Р. С. Жмудський,
аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами,
Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ

АНАЛІЗ СУСПІЛЬНИХ ОРІЄНТАЦІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВЛАДИ

R. S. Zhmudskyi,
candidate, The National Academy of Public Administration, the President of Ukraine

ANALYSIS OF PUBLIC ORIENTATION OF UKRAINIAN PUBLIC OFFICERS IN THE CONTEXT OF PROVISION OF GOVERNMENT POLITICAL RESPONSIBILITY

У статті проаналізовано відношення державних службовців до проблеми політичної відповідальності, її змісту, проявів, механізмів реалізації в державному управлінні.

In the article attitude of civil servants is analysed toward the problem of political responsibility, its maintenance, displays, mechanisms of realization in state administration.

Ключові слова: *політична відповідальність влади, державний службовець, політичний інститут.*

Key words: *political responsibility of power, civil servant, political institute.*

Постановка проблеми. Насамперед слід зазначити, що питання обізнаності громадян щодо можливостей використання механізмів притягнення суб'єктів владно-управлінських відносин до політичної відповідальності не були поки-що об'єктом спеціальних соціологічних досліджень. Однак, на сьогоднішній день у наявності достатня соціологічна база для того, щоб зробити висновки про суспільні очікування громадян України до органів державної влади і їх відповідальності перед суспільством [5,6].

У своєму щорічному посланні до Верховної ради Президент В.Янукович серед пріоритетних завдань влади на рівні формування політичної культури суспільства визначив "подолання патерналістського комплексу у ставленні громадян до влади, становлення активістського типу політичної культури з одночасним зростанням у середовищі представників влади та управління почуття відповідальності за результати своєї діяльності" [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З початку ХХ століття проблема політичної відповідальності стає однією з основних у розробках провідних напрямків і шкіл управлінської думки. Аналіз даної проблеми представлений у працях таких зарубіжних авторів як М.Альберт, Д.Борман, Р.Д.Дафт, П.Друкер, М.Кастельс, Г.Кунц, Г.Ленк, М.Х.Мескон, С.О'Доннел, Г.Саймон, Д.Смитбург, Ф.Тейлор, В.Томпсон, Р.Фредерманн, Ф.Хедоури та ін., а також російських вчених - А.Воротіної, В.Глушенка, П.Керженцева, Е.Уткина. Політична відповідальність як категорія політико-владних відносин в політичному керівництві і державному управлінні досліджується у роботах зарубіжних вчених Г.Атаманчука, В.Афанасьєва, К.Дейвіса, Дж.Кіндона, Н.Минкіної, К.Муздибаєва, А.Оріховського, Е.Пенькова, Ф.Петерса, В.Сперанського, М.Фридмана, Ж.Хосперса.

Що стосується вітчизняних досліджень проблеми політичної відповідальності у сфері державного управління, то тут слід відзначити праці Т.Бутирської, О.Валевського, Т.Василевської, В.Голубь, Л.Гонюкової, В.Козакова, В.Мельниченка, В.Мишина, Н.Нижник, М.Паламарчука, М.Пірен, В.Погоріло, В.Рєбала, В.Торяника, В.Цвєткова, В.Шаповала, І.Черленяка та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми: автором зроблені певні висновки щодо відношення державних службовців до політичної відповідальності як необхідної складової демократичного державного правління.

Метою статті є визначення та аналіз відношення державних службовців до проблеми політичної відповідальності, її змісту, проявів, механізмів реалізації в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою визначення відношення державних службовців до проблеми політичної відповідальності, її змісту, проявів, механізмів реалізації в державному управлінні, автором статті було проведено опитування серед державних управлінців, які на момент його проведення навчалися, чи підвищували професійну кваліфікацію. Всього в опитуванні прийняли участь 194 особи, серед яких – 86 (44,3%) слухачів інституту вищих керівних кадрів НАДУ при Президентіві України, 70 осіб (35,5%) – слухачі Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентіві України, 40 (20,2%) – Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств установ і організацій. Серед учасників опитування 48,5% - склали жінки і 51,5% - чоловіки. Стаж роботи на державній службі 72,2% респондентів більше п'яти років. Серед них – 34% - це державні службовці, які мають стаж державної служби більше 15 років.

За результатами проведених опитувань можна зробити певні висновки у руслі досліджуваних у дисертації проблем. При цьому, автор свідомий того, що отримані дані не можуть вважатися репрезентативними, оскільки не охоплюють всі категорії державних управлінців, однак, вони продемонстрували, що попри статеві відмінності учасників опитування, різницю у рангах та категоріях посад, стажі роботи, суттєвих відмінностей у їх позиціях щодо поставлених в анкеті запитань не виявлено. Це дає підстави говорити про те, що у середовищі державних службовців існує, якщо можна так сказати, узгоджена думка щодо розуміння проблеми політичної відповідальності.

Під час проведення опитування, нас цікавило питання, як державні управлінці розуміють саме поняття політичної відповідальності. Було запропоновано такі варіанти вибору: а) як відповідальність політика перед політичною партією, яка висунула його на ту чи іншу посаду; як відповідальність суб'єктів політики за здійснення публічної влади; як відповідальність політика за свою політичну діяльність; як відповідальність політика перед громадянами за взяті на себе політичні зобов'язання.

Переважає більшість державних управлінців, а це майже 67% учасників нашого опитування, розуміють політичну відповідальність як відповідальність політика перед громадянами за взяті на себе політичні зобов'язання, близько третини опитаних (32,9% респондентів) продемонстрували суто політичне її розуміння, тобто відповідальність суб'єкта політики у сфері здійснення публічної політичної діяльності. І лише 5% державних управлінців обмежили зміст політичної відповідальності відповідальністю політика перед політичною партією, яка висунула його на ту чи іншу посаду.

Наведені дані можна трактувати як суспільно-орієнтовану позицію державних службовців у визначенні політичної відповідальності (при цьому варто зазначити, що відмінності позицій різних категорій, посадових рангів у трактуванні змісту останньої не було виявлено). Втілюючи на практиці здійснення функцій держави, спрямованих на забезпечення добробуту суспільства, задоволення публічних інтересів на основі принципів і положень, встановлених в Конституції країни, державні управлінці об'єктивно сприймають політичну відповідальність у її широкому трактуванні, спрямованому на забезпечення інтересів суспільства.

Отримані у результаті опитувань дані свідчать про обізнаність державних службовців з політичними подіями і проблемами, які потребують вирішення на політичному рівні. Вони уважно слідкують за інформацією про політичні події і політичне життя суспільства загалом (61,8% респондентів), обговорюють їх з колегами і друзями (43,2%). Серед представників державно-управлінських структур суттєво нижчим, ніж серед українських громадян загалом, є відсоток політично незацікавлених (всього 8,2%). Співставлення позицій респондентів щодо розуміння змісту політичної відповідальності з їх поінформованістю стосовно політичних подій вказує на наявність прямої залежності між ними. Так, серед державних управлінців, які уважно слідкують за політичними подіями відсоток тих, хто трактує політичну відповідальність як відповідальність політика перед громадянами за взяті на себе політичні зобов'язання вищий, ніж у тих, хто політикою не цікавиться загалом (86% проти 42%).

Під час проведення опитування нас цікавило питання, чи існує залежність між трактуванням сутності політичної відповідальності і висловленими оцінками державних службовців щодо їх власних можливостей впливати на ситуацію в країні. Спочатку зазначимо, що опитані нами державні управлінці зазначили, що окрім своїх професійних повноважень у певних сферах державно-управлінської діяльності, вони можуть (так вважають майже 100% респондентів) впливати на ситуацію в країні, зокрема: приймаючи участь у виборах (68%), у діяльності громадських організацій (49,4%) та через інші разові форми громадсько-політичної участі (14,4%). Ті з опитаних, хто вважає, що може впливати на ситуацію в країні шляхом участі у виборах, у 88% випадків проявили розуміння політичної відповідальності як відповідальності політиків перед громадянами. І навпаки – ті, з респондентів, які готові впливати на ситуацію в країні через епізодичні, разові форми громадсько-політичної участі – поширюють політичну відповідальність у половині (близько 50%) випадків на сферу публічної політичної діяльності.

Розуміючи, що за результатами проведеного серед державних службовців опитування не можна робити узагальнені висновки щодо усвідомлення необхідності реалізації принципу політичної відповідальності серед громадського загалу України, все ж зауважимо, що вони дають підстави висловити припущення, що одним з механізмів формування суспільної потреби та вимогливості з боку громадськості за дотриманням принципу політичної відповідальності влади є формування демократичної електоральної культури населення, особливо у плані усвідомленого вибору і наступної оцінки діяльності як політиків, так і державних управлінців, уповноважених суспільством на виконання владно-управлінських функцій.

Аналіз результатів дослідження продемонстрував високий, загалом, показник критичної оцінки державними службовцями рівня політичної відповідальності представників сучасного українського політикуму. Так, зокрема, загальний рівень політичної відповідальності української влади, опитані нами респонденти оцінили у середньому в 3,3 бали за 10-бальною шкалою. При цьому близько 24% оцінили його як найнижчий, 22% - виразили своє відношення до політичної відповідальності влади оцінкою "2", а 15,3% - "трийкою". Лише 3% респондентів оцінили рівень відповідальності української влади як найвищий.

Серед політичних інститутів найнижчий рівень відповідальності, на думку державних управлінців, демонструє Верховна Рада України. Її рівень респонденти оцінили у середньому у 2,8 бали за 10-бальною шкалою. Рівень політичної відповідальності Президента України і Кабінету Міністрів був оцінений ними відповідно у 3,5 бали. Такі дані, на нашу думку, свідчать про високий рівень вимогливості державних службовців до політичних інститутів держави та критичний підхід до оцінки політичної відповідальності влади, яку вони представляють. Зауважимо, що реальна оцінка існуючого стану, усвідомлення наявних проблем – перший крок на шляху їх вирішення.

На думку опитаних нами державних службовців, ситуація, яка склалася в Україні з реалізацією принципу політичної відповідальності, потребує нагального вирішення шляхом застосування конкретних механізмів. Такими механізмами, вважає 67% респондентів, є нормативно - правові акти, в яких мають бути чітко визначені параметри і критерії політичної відповідальності тих посадових осіб, чия діяльність носить політичний характер. В умовах сучасної України розуміння важливості механізмів нормативно-правового характеру для забезпечення політичної відповідальності влади з боку її представників свідчить про усвідомлення ними необхідності існування легітимних асид, що забезпечують примус влади до виконання добровільно прийнятих нею зобов'язань і схвалених суспільством програм.

Важливе значення у забезпеченні принципу політичної відповідальності влади, на думку державних службовців, належить інституційним та організаційно-управлінським механізмам. Так вважають 52,5% опитаних. Інституційні та організаційно управлінські механізми забезпечують нормативно-регулятивну спрямованість політико-владної діяльності суб'єктів державного управління. Цим, очевидно, пояснюється те значення, яке цим механізмам надають представники владно-управлінських структур.

Більше сорока відсотків учасників опитування (42,2%) зазначили, що не менш важливими механізмами політичної відповідальності є морально-етичні механізми. Таку позицію державних управлінців, на нашу думку, можна розцінювати як усвідомлення ними того, що політика і мораль є явищами, тісно пов'язаними між собою. Вони не можуть діяти ізольовано, не порушуючи цілісності один одного. Отже, реалізація політичної відповідальності у розумінні державних управлінців органічно пов'язана з моральною відповідальністю, з необхідністю дотримання моральних основ політики й державного управління та слідуванням морально-етичним принципам діяльності. У практичній площині морально - етичні механізми політичної відповідальності реалізуються у вигляді суспільної думки, яка проявляється у оцінках діяльності політичних партій, їх лідерів, роботи Верховної Ради, державного апарату, його керівників тощо. На відміну від України, законодавство багатьох країн світу містить ряд суспільно важливих морально - політичних зобов'язань, яким повинен відповідати політичний і державний діяч протягом усього терміну перебування на посаді (Литва, Естонія, Болгарія, Польща).

Переважає більшість учасників опитування (97%) висловилися стосовно того, що принцип політичної відповідальності повинен бути документально зафіксований і лише 3% респондентів вважають що закріплення його документально немає сенсу. Стосовно того, в якому саме документі має бути зафіксованим даний принцип, думки державних управлінців розділилися. Так, 42,2% респондентів вважають що він має бути закріплений у Конституції України і стільки ж зазначили, що таким документом може бути Закон про вибори. 26,8% державних службовців висловилися стосовно необхідності закріплення принципу політичної відповідальності в окремому спеціальному документі.

Одноставність державних управлінців щодо необхідності документального закріплення принципу політичної відповідальності обумовлено їх розумінням того, що може спонукати українську владу у своїй діяльності строго дотримуватися його. Більша половина з них переконана, що таким засобом може бути побоювання покарання, що є можливим тільки у випадку порушення зафіксованих норм і вимог (в Конституції, Законі про вибори, інших нормативно-правових документах). Опитані нами управлінці мало покладаються на ефективність морального осуду з боку суспільства по відношенню до тих представників політико-владної еліти, які не дотримуються принципу політичної відповідальності, хоча й висловлюються щодо необхідності морально-етичних механізмів її забезпечення. На користь морального осуду, як засобу спонукання української влади діяти відповідально, висловилися лише 10,3% респондентів. 19,5% державних службовців зазначили, що стимулом до виконання владою своїх зобов'язань перед суспільством може бути вимогливість у самому політичному середовищі, яке формує владу, визначає рамки її діяльності та вимоги стосовно виконання нею своїх повноважень.

У розвиток даної проблеми нами було поставлено запитання про необхідність включення у перелік обов'язкових вимог, в якості професійно необхідних, морально-психологічних характеристик претендентів на посади в органах державної влади. 79,4% учасників опитування висловилися стосовно даного запитання позитивно ("так" відповіли 56,7% і 22,6% відповіли "певною мірою"). Це, на нашу думку можна розглядати не лише як свідчення розуміння державними службовцями значимості морально-психологічної складової політичної відповідальності влади, а й готовності самим, як представникам владно-управлінської еліти, слідувати їм (80% наших респондентів – це державні службовці, які відносяться до вищих керівних кадрів).

Підтвердженням вищезазначеного є той факт, що 93,8% учасників опитування вважають, що при оцінці відповідності державного управлінця займаній посаді та його просуванню по службі необхідно враховувати як обов'язкові їх морально-психологічні характеристики (73,1% на поставлене запитання відповіли "так" і 20,7% відповіли "певною мірою"). Не погодилися з цим лише близько 4% респондентів.

Висновки. Законодавче закріплення етичних стандартів державної служби є свідченням свідомого прагнення державних управлінців утверджувати в системі державно-владних відносин моральні цінності. Проведення в Україні адміністративної реформи, включаючи вдосконалення системи державної служби, не дасть бажаного позитивного результату, якщо не будуть запроваджені нові підходи до правового регулювання етичного поведінки державних службовців. Нині вимоги до поведінки державних службовців України існують, але вони розпорочені у різних, переважно підзаконних, актах. Уявляється, що потрібно зосередити етичні вимоги до поведінки державних службовців в одному нормативно-правовому акті кодифікованого типу. Ним міг би стати Кодекс поведінки державного службовця України. Моральна відповідальність має важливе значення у контексті політичної відповідальності, оскільки забезпечує відповідність суб'єктів політики прийнятим у суспільстві уявленням про добро та зло, справедливість та несправедливість.

Як засвідчили проведені опитування, представники владно-управлінського корпусу великого значення надають контролю з боку громадськості за діяльністю влади як засобу реалізації нею принципу політичної відповідальності. Таку думку висловили 47,4% респондентів.

Як відомо, в історичному аспекті політична відповідальність стверджувалася, в першу чергу, як відповідальність влади перед суспільством, приведення її у

відповідність з “договором” між владою і народом - законами, змушування влади до виконання прийнятих зобов'язань, обіцянок і схвалених суспільством програм. У сучасному суспільстві основи політичної взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства зазнали суттєвих змін у бік посилення ролі останніх. У зв'язку з цим зростає і значення відповідальності громадян, як однієї із головних складових політичної відповідальності, їх бажання та здатності оцінювати дії політиків та владно-управлінського корпусу, відмовляти їм у підтримці чи довіряти керування суспільством.

Усвідомлення означених процесів знайшло відображення у відповідях учасників опитування на запитання “Чи погоджуєтеся Ви з думкою, що громадяни також несуть політичну відповідальність за свій політичний вибір?”. Переважна більшість з них (91,7%) погодилася з тим, що реалізація принципу політичної відповідальності в Україні – це взаємна відповідальність влади й суспільства (61% респондентів на поставлене нами запитання відповіли “так” і 29,9% відповіли “певною мірою”. Лише 5% державних управлінців вважають, що повна відповідальність за дотримання принципу політичної відповідальності лежить лише на представниках політико-владної еліти.

Усвідомлюючи важливість реалізації принципу політичної відповідальності, державні управлінці, як громадяни України готові особисто нести політичну відповідальність за обрання влади. Сумарна кількість тих з них, хто готовий або скоріше готовий, ніж не готовий складала 77,3% (відповідно 34% і 43,3% опитаних). Число неготових та скоріше неготових, ніж готових нести політичну відповідальність за обрання влади складало 22,4% (7% і 15,4%). Отже, майже кожен п'ятий державний службовець особисто не готовий відповідати за власний політичний вибір.

Оскільки розв'язання проблеми політичної відповідальності багато в чому пов'язане з таким впливовими соціальними групами як політична та державно-управлінська еліти, які є одним із найважливіших чинників реалізації суспільних змін в Україні, отримані нами в результаті опитування дані можна вважати такими, що свідчать на користь усвідомлення державними управлінцями необхідності її практичної реалізації в системі державного управління.

Перспективи подальших розвідок: Відзначаючи важливість морально-етичної складової політичної відповідальності влади, державні управлінці висловилися стосовно того, щоб, взагалі, закріпити етичні норми поведінки державних службовців документально, надавши їм правовий статус. Однозначно за надання етичним нормам в державному управлінні правового статусу висловилися 52,5 опитаних нами респондентів, ще 33,3% вважають що це може бути до певної міри прийнятним. На думку автора, важливо проводити подальші дослідження у даному напрямі для вироблення практичних рекомендацій та впровадження їх у життя.

Література:

1. Кресіна І. О. Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості / І. О. Кресіна, С. В. Балан. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – 243 с.
2. Логунова М. М. Відповідальність політичної еліти України як важливий морально-психологічний чинник вдосконалення державно-управлінських відносин / М. Логунова, О. Пшеничнюк // Вісник НАДУ. – 2011. – №2. – С. 43 – 50.
3. Органи державної влади в Україні / За ред. В.Ф. Погорілка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 279 с.
4. Послання Президента. Виступ Президента України Віктора Януковича із щорічним посланням до Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>
5. Українське суспільство 1992 – 2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг/ За ред.д. філос.н. Є Головахи, д.соц.н. М.Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2012. – 660 с.
6. Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг : у 2-х т. – Т. 1 Аналітичні матеріали / За ред. д.ек.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2011. – 576 с.; Т. 2 : Таблиці і графіки / За ред. д. філос.н. Є. Головахи, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2011. – 480 с.

Стаття надійшла до редакції 17.05.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"