

УДК 35.075+35.08

ОНУФРІЄНКО Олексій Володимирович,
канд. юрид. наук, доц., докторант ДРІДУ НАДУ

ФОРМУВАННЯ СВІДОМОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНВЕРГЕНТНИХ, ДИВЕРГЕНТНИХ ТА ГІБРИДНИХ СУСПІЛЬСТВАХ

Аналізуються основні положення наукового дискурсу європейської та вітчизняної науки державного управління стосовно проблематики формування свідомості державних службовців у компаративному аспекті; виокремлюються найбільш ґрунтовні тематичні проблеми; простежується залежність особистісних аспектів державного управління від панівних форм взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства. Обґрунтовується, що тектонічні зсуви у процесах формування особистості державних службовців, принаймні у розвинених державах, у майбутньому опосередковуватимуться насамперед інституціональними змінами в системах публічної служби.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства

Onufrienko O. V. Consciousness formation of civil servants in convergent, divergent and hybrid societies

Fundamental principles of academic discourse in European and national science on public administration concerning problems of public servants' awareness formation in respect of the comparative aspect are analyzed; the most substantial scientific issues are emphasized; dependence of personal aspects of public administration on dominating modes of interaction between the state and civil society institutions is studied. It is grounded that upheavals in the process of public servants' personality formation, at least in developed countries, will further be mediated by institutional changes in public service system.

Key words: public service, public servants, interaction between the State and civil society institutions.

Постановка проблеми. Реалізація конкретної форми взаємодії держави та громадянського суспільства, на нашу думку, стає визначальним фактором організації системи державного управління в сучасному світі. Домінування процесів зближення або віддалення інститутів громадянського суспільства та органів державного управління в процесах їх взаємодії дозволяє виокремити конвергентні, дивергентні і гібридні суспільства. Особливості таких суспільств особливо виразно проявляються у сфері втілення конкретної моделі організації публічної служби, що актуалізує здійснення тематичних досліджень саме в контексті науки публічного управління.

Зміна ролі інститутів громадянського суспільства в сучасних державах досліджується всім спектром суспільних наук, як у контексті різних часткових концепцій теорії пізнання, так і в межах загальної постмодерністської парадигми суспільствознавства, що перебуває на стадії активного формування. Що стосується власне характеру означених змін, то, впевнені, мова йде не тільки про сприйняття чи відторгнення модерністських та постмодерністських концептів стосовно сутності і форм взаємодії громадянського суспільства і держави на всіх її рівнях, але й про фактичне існування суспільств у різному історичному часі. У цьому сенсі розвинені країни в цілому входять в епоху постмодерну, а всі інші з тим чи іншим рівнем успіху або орієнтуються на їх досягнення, або свідомо рухаються у зворотному напрямі, повертаючись до ідей авторитаризму в оновлених варіаціях, концепту патерналістської держави і, нарешті, до моделей раціональної бюрократії.

Глобалізація та універсальне правове зближення поки що забезпечують домінування ідей модернізації, але загальна криза ліберально-демократичної моделі, застигання великої кількості суспільств на стадії «фасадної демократії» та системна пропаганда неоавторитарних режимів зумовлюють посилення тренду на їх критичне переосмислення.

Сучасні дані всього спектру суспільних наук свідчать про те, що концептуальний «кінець історії» було проголошено передчасно (концепція Ф. Фукуями) і демократична форма правління постає перед новими викликами, а отже, має перспективи вдосконалення на всіх рівнях і насамперед у сфері організації публічного управління в цілому та державної служби зокрема. Слід також констатувати відносну вичерпаність усталених суспільних наук у цьому сенсі та перспективи науки державного управління.

Оскільки зміни організації спільної життєдіяльності корелюють із змінами у свідомості людей, які поєднуються в різні форми соціальних інститутів, порівняльне дослідження особливостей формування свідомості державних службовців у контексті різних форм взаємодії держави та громадянського суспільства, відображені у відповідному науковому контексті, є цілком на часі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особистісні аспекти державного управління в цілому та державної служби зокрема, у тому числі в компаративному аспекті, досліджують як вітчизняні науковці (О. Антонова, М. Багмет, Т. Василевська, Н. Гончарук, Х. Дейнега, Ю. Ковбасюк, В. Козаков, Н. Липовська, О. Оболенський, Л. Прокопенко, М. Рудакевич, І. Хожило, В. Шарій та ін.), так і зарубіжні фахівці (О. Барабашов, О. Ноздрачов, О. Оболонський та ін.). На особливу увагу заслуговують праці К. Деммке, який системно досліджує процеси та парадигми розвитку публічної служби країн-членів ЄС, упродовж кількох останніх десятиріч, у тому числі особистісні аспекти управлінської діяльності, та С. Серьогіна – фундатора відповідного напрямку національної науки державного управління.

У той самий час переважно модельно-рецепційне (а тому відносно вузьке) розуміння європейських систем публічної служби, які сприймаються як усталені моделі-для-запозичення, що позбавлені не тільки внутрішніх суперечностей та ознаки динамічного розвитку, виключає з площини наукового пошуку власне перспективи подальшого розвитку європейських систем публічної служби. Не завжди звертається увага на національну специфіку державотворення в різних країнах (навіть серед держав-членів ЄС) та неоднозначну сучасну динаміку розвитку публічної служби як складного соціального інституту. Останні дослідження К. Деммке [15; 16] переконливо свідчать не тільки про відсутність єдиного підходу до організації публічної служби в державах ЄС, але й навіть про відсутність руху в єдиному концептуальному напрямі. Аналогічно окремі аспекти особистості державного службовця (передусім ціннісні та власне професійні компоненти його іміджу), сприймаються у суспільствах, що трансформуються, як готовий взірець для копіювання, який просто необхідно перенести на місцевий ґрунт (цілком відповідно до ранньої теорії модернізації із характерним для неї спрощеним розумінням взаємодії традицій та інновацій), незважаючи на принципові відмінності у формах взаємодії держави та громадянського суспільства в країні-реципієнті означених

моделей.

Постановка проблеми формування свідомості державного службовця саме в контексті взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства не є інноваційною для вітчизняної науки [13]. Проте, незважаючи на сприйняття цього концепту науковим загалом та значну кількість тематичних досліджень, обумовленість еволюції свідомості державного службовця динамікою взаємодії громадянського суспільства та держави залишається переважним чином ще нерозв'язаним завданням. На нашу думку, передусім необхідно звернути увагу на специфіку формування свідомості державних службовців у контексті основних форм взаємодії держави та суспільства, узяту в площині її розуміння та інтерпретації зсередини відповідних суспільств та парадигм національних наук державного управління (ураховавши також дані суміжних суспільних наук).

Мета статті – проаналізувати основні положення наукового дискурсу європейської та вітчизняної науки державного управління стосовно проблематики формування свідомості державних службовців у компаративному аспекті, виокремивши найбільш ґрунтовні тематичні проблеми і простеживши залежність особистісних аспектів державного управління від панівних форм взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Вихідним положенням пропонованого підходу є розуміння обумовленості моделей державної служби конкретно-історичною формою взаємодії держави і громадянського суспільства, зміст якої утворюють складні процеси одночасної багатоаспектної конвергенції та дивергенції, що відбуваються в інституціональній, ціннісній, телеологічній, інструментальній площинах. Це дозволяє виокремити та розмежувати конвергентні, дивергентні і змішані (гібридні) форми взаємодії та, відповідно, соціуми. Першим притаманне системне зближення інститутів громадянського суспільства та органів державного управління, певна форма практичної реалізації концепції суспільного договору, переважно еволюційний усталений розвиток відносин між ними [8, с. 6 – 8]. У цьому сенсі всі основні моделі організації державної служби, які постають тією чи іншою мірою об'єктами рецепції (державні (цивільні, публічні) служби США, Німеччини, Франції, Великої Британії тощо), належать до конвергентного типу [9]. У ракурсі властивостей моделей державної служби та специфіки її традиції системна конвергенція між державою та

громадянським суспільством проявляється передусім в такому:

– історичному «визріванні» державної служби з інститутів громадянського суспільства та поступовому формуванні нового універсального тренду постмодернізації публічної служби – конвергенції з громадянським суспільством у формі створення квазіавтономних неурядових організацій (інституціональний аспект конвергенції) [10];

– забезпеченні лояльності чиновників на трьох рівнях – до держави в цілому, до державної служби та до громадян як реципієнтів послуг. Наявність високих вимог до особистісних якостей держслужбовця, орієнтація державної служби на проблематику забезпечення прав і свобод людини (ціннісний аспект);

– підтримка духу кооперації, співробітництва як у самій держслужбі, так і в її співпраці з громадянським суспільством для системної розбудови держави (телеологічний аспект);

– системне запозичення менеджерського інструментарію з приватного сектору. Великий ступінь інформатизації держслужби, легкий доступ до її послуг та загальний тренд на дебюрократизацію (інструментальний аспект) тощо [9].

Усі означені аспекти конвергентної форми взаємодії держави і громадянського суспільства впливають на формування свідомості державних службовців; відповідно до діалектичних принципів існує і зворотний зв'язок, оскільки конвергенція в ціннісному аспекті забезпечується саме відповідним рівнем морально-етичних характеристик державних службовців. Проблемне питання полягає у визначенні міри впливу цих аспектів на особистісні аспекти публічного управління в сучасних конвергентних суспільствах, що і визначатиме, як уявляється, актуальну специфіку формування свідомості державних службовців. Розв'язання цього важливого питання ускладнюється традиційним для вітчизняної науки ідеалізовано-модельним розумінням систем державної служби в державах-членах ЄС, що часто не дозволяє побачити внутрішню логіку їх розвитку та нові виклики, що постають перед ними. Це безпосередньо стосується проблематики формування особистості державних службовців, особливо в її ціннісному вимірі, оскільки морально-етичні якості держслужби в європейських країнах сприймаються як обумовлений взірець для копіювання (а часто і як майже недосяжний). Виникає питання: якщо проблема належного рівня цінностей держслужбовців є великою мірою розв'язаною в

конвергентних суспільствах, чи існує перспектива її подальшої еволюції (чи не опинилися ми в ситуації «кінця історії») і, якщо так, у чому саме вона полягає?

Відповіді, на наш погляд, треба шукати «всередині» сучасної європейської науки публічного управління. Очевидний пріоритет при цьому мають ті поодинокі дослідження, що ґрунтуються на широкій базі оброблених емпіричних даних, отриманих у всіх державах-членах ЄС; саме до цієї категорії належать наукові праці відомого нідерландського вченого К. Деммке. Зокрема, у фундаментальній науковій праці автора середини 2000-х рр. Із симптоматичною назвою «Чи є державні службовці особливими тому, що вони є державними службовцями?» [15] з усією академічною відповідальністю були сформульовані проблемні питання, які кореспондують із відповідними емпіричними даними та дозволяють отримати системне уявлення про стан сучасної європейської наукової парадигми стосовно особистісних аспектів публічного адміністрування.

Беручи до уваги різні підходи до визначення категорії «державний службовець», К. Деммке формулює комплексну мету свого дослідження так: повернутися до визначення поняття державного службовця в контексті порівняння спільного та особливого між держслужбовцями та працівниками приватного сектору, відстеживши при цьому як реальний стан різних національних систем державної служби в країнах-членах ЄС, так і сучасні суспільні стереотипи й кліше у сприйнятті державної служби та інтерпретації її ролі. Така мета дослідження передбачила його особливу логіку, що кореспондує із загальною структурою наукової праці та тематикою відповідних розділів. Зокрема, досліджено спільне та особливе в організації, функціонуванні, ефективності та іміджі публічних і приватних структур [15, с. 9 – 25], актуальні складнощі розмежування державних службовців та інших працівників публічного сектору в європейських країнах [15, с. 26 – 42], вивчено та оцінено вплив організаційних структур на особистість (на прикладі державних службовців) [15, с. 43 – 49], нарешті, відмінності та спільне у специфіці діяльності держслужбовців, їх мотивації, ефективності [15, с. 50 – 113]. Найбільш цікавим є розкриття сутності інституціонального підходу до проблематики особистісних аспектів управлінської діяльності [15, с. 43 – 50].

Авторство ідей про специфічну особистість держслужбовців, що великою мірою задається сутністю державної служби як особливого соціального інституту,

традиційно пов'язується із працями початку ХХ ст. одного із засновників соціологічної науки Макса Вебера. Мова йде про запропоновану в праці «Господарство і суспільство» ідеально-типову концепцію раціональної бюрократії із характерним для неї розумінням чиновника як елемента складного бюрократичного механізму [2]. Вагомий внесок у тематичну проблематику зробив американський учений Р. Мертон, один із засновників структурного функціоналізму в соціології. Зокрема, він описав такі характерні аспекти специфіки розвитку (еволюції) свідомості державних службовців, як деперсоналізацію, орієнтацію переважним чином на формальні регулятори (норми, правила, статuti тощо), надмірно структуроване розуміння власного життя (що зводиться в кінцевому рахунку до конкретних концептів кар'єрного зростання), що й обумовлює їх консерватизм, техніцизм та пасивність [9].

Стисло окреслюючи основні ідеї названих авторів, К. Деммке зазначає, що наукова парадигма суспільних наук стосовно розуміння особливостей свідомості державних службовців у переважній більшості європейських країн почала змінюватися вже в другій половині ХХ ст. Основна ідея досліджень, що з'являються в цей період (соціологи М. Кон, К. Елісон, Ч. Гудсел та ін.), – обґрунтування недосконалості попередніх моделей класичної бюрократії принаймні в частині опису особистості державних службовців, які були запропоновані в їх контексті, і висновки про сумнівність існування «бюрократичного менталітету» як такого чи про його невелику відмінність від свідомості так званих звичайних людей [15, с. 47 – 48]. Що стосується актуального стану, то К. Деммке посилається на емпіричні дані держав-членів ЄС, які засвідчують – суспільне ставлення до розуміння державної служби істотно змінюється і функції приватного сектору вважаються такими ж важливими, як і функції, що здійснюються державною службою [15, с. 48], а головна відмінність публічного управління від приватних ініціатив – це власне сфера діяльності, а не специфічні особистісні якості їх суб'єктів. На думку К. Деммке, відмінності в менталітеті, мотивації та ставленні до роботи більше кореспондують з індивідуальними характеристиками особи, ніж із спеціальним статусом або фактом роботи в певній організаційній структурі. Автор підкреслює, що така позиція підтримується всіма членами ЄС [3, с. 49].

Підсумовуючи результати власного дослідження, К. Деммке обґрунтовує

наявність специфічного парадоксу, який проявляється в тому, що, незважаючи на окреслені зміни, стереотипи стосовно сутності державної служби та специфічної особистості державного службовця ще зберігаються в більшості країнах-членах ЄС, тією чи іншою мірою співвідносяться з концептами раціональної бюрократії першої половини ХХ ст. [15, с. 117] і переважно не відповідають дійсності [15, с. 116 – 117]. Специфіка особистісних аспектів публічної та приватної діяльності пов'язується передусім із різною мотивацією осіб, що переслідують відповідні кар'єри [15, с. 115], а не із встановлюючим впливом організації як такої; відмінності між публічними та приватними організаціями в країнах ЄС описуються як ще наявні, але вже незначні, цілком відповідно до загальноєвропейського тренду на приватизацію державного сектору [15, с. 115].

Чи означають такі результати фіаско інституціонального підходу стосовно визначення особливостей свідомості державних службовців і, відповідно до нашої моделі, неістотність інституціональних аспектів сучасних процесів еволюції державної служби в європейських державах? На наш погляд, вони, навпаки, підтверджують його дієвість; виокремлення конвергентних суспільств ґрунтується саме на спостереженні за універсальним процесом зближення органів державного управління та інститутів громадянського суспільства в розвинених країнах. Інституціональне зближення останніх десятиріч, сутністю якого стали загальні реформи державної служби у вигляді дебюрократизації, гнучкості, статутного спрощення, підвищення адаптаційних здібностей, деволуції та децентралізації, зменшення ступеня ієрархії, агенцізації та приватизації, не тільки позначилось універсальним зближенням приватного та публічного секторів, але й стало одним із чинників відповідного зближення менталітетів державних службовців та працівників приватного сектору. Таким чином, інституціональні зміни корелюють із змінами у свідомості чи, точніше, перебувають з ними в діалектичному взаємозв'язку.

Зовсім не випадково концепція раціональної бюрократії була піддана критиці передусім англосаксонськими спеціалістами, особистісна та професійна еволюція яких відбувалася в традиціях відкритої емпіричної моделі державної (цивільної) служби із характерним для неї зближенням із громадянським суспільством. І навпаки, концепція раціональної бюрократії була створена М. Вебером значною мірою відповідно до моделі закритої «кастової» держслужби, властивої континентальній

Європі в цілому та загальнонімецькій і власне пруській традиції державного управління зокрема.

Відмінностями глибинних традицій бюрократії пояснюються також неоднакова швидкість конвергентних процесів в англосаксонських та континентально-європейських державах, незважаючи на сприйняття загального вектору розвитку. Інституційні зміни публічної служби в перших звичайно відбуваються більш швидкими темпами; у цьому сенсі слід згадати насамперед позитивний досвід створення та функціонування так званих кванго (квазіавтономних неурядових організацій) у Великій Британії останніх десятиріч тощо [10].

У той же час органи державного управління найвищих ланок (міністерства, ключові департаменти тощо) демонструють відомий імунітет до процесів приватизації навіть в англосаксонських країнах. Традиції раціональної бюрократії у провідних континентально-європейських країнах (Німеччина, Франція, Австрія та ін.) виявилися стійкішими, ніж оцінки цього параметра, що були сформульовані 10 – 15 років тому.

У цьому сенсі цікаво простежити еволюцію ставлення самого К. Деммке до тематичної проблематики. Підсумовуючи фундаментальне компаративне дослідження сучасного стану систем державної служби в країнах-членах ЄС, автор подає обґрунтовані прогнози стосовно трендів їх майбутнього розвитку; значну увагу приділено й особистісним аспектам управлінської діяльності. Так, зокрема, зазначається, що в ситуації зростання очікувань суспільства від органів державного управління та одночасного зменшення ресурсів, які можуть бути спрямовані на подальше вдосконалення державного управління, державні службовці майбутнього мають бути готові до швидких змін, ускладнень, більшого ступеня гнучкості у своїй професійній діяльності. Це, у свою чергу, сприятиме тому, що держслужбовці стануть ще більш кваліфікованими, стикнуться зі складними конфліктами та стануть більше покладатися на морально-етичні норми. Тренд на зближення з приватним сектором буде зберігатися. З одного боку, деякі національні системи державної служби в країнах ЄС вже є менш бюрократизованими, ніж значна частина приватних компаній; з іншого – державні службовці ніколи не досягнуть рівня гнучкості приватного сектору [16, с. 9].

Таким чином, конвергенція державної служби з громадянським суспільством у

розвинених європейських країнах продовжиться. Але зближення не означає ідентичність та повне зникнення меж (інакше вже зникла б навіть сама потреба в особливому категоріальному апараті науки державного управління). Суттєві відмінності, у тому числі в особистісній сфері, продовжать тією чи іншою мірою зберігатися, відображаючи складну діалектику взаємодії традицій та інновацій. Вектор наукового пошуку європейської науки державного управління та завдання державотворення відображає це, зводячись до концепції інституціональної конвергенції: завдання на далеку перспективу – створити організації, що поєднують ефективність та «експлуатаційну потужність» децентралізованих організацій з уніфікацією й легалістською природою ієрархічних організацій [18, с. 6]. Зрозуміло, що в такому ракурсі інституційні зміни будуть залишатися фундаментальним чинником формування свідомості державних службовців.

Гібридні суспільства (до яких ми відносимо й сучасну Україну) є результатом різноспрямованої взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів державного управління. Може відбуватися інституціональна конвергенція, принаймні на рівні «ротації» політичних партій у парламенті чи оформлення громадських рухів у політичну силу, але результати зміни політичних еліт звичайно є малопомітними, реальні проблеми у відносинах між суспільством і державою не розв'язуються, дивергентні процеси продовжують домінувати в ціннісній та телеологічній площинах [8].

Категорія «гібридне суспільство» в цьому сенсі покликана підкреслити фундаментальні відмінності такого типу суспільств у сфері взаємодії органів державного управління та інститутів громадянського суспільства, узяті саме в контексті науки публічного управління. Вона не заміщує і не є тотожною категоріям усталених суспільних наук (передусім політології, соціології та теорії держави та права), які традиційно використовуються для опису окремих аспектів суспільств, що трансформуються, – так звані фасадні демократії, суспільства перехідного типу, постсоціалістичні (пострадянські) держави, держави третього світу чи суспільства, які модернізуються.

У суспільствах гібридного типу саме ціннісні й телеологічні аспекти взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства розглядаються як такі, що мають найважливіше значення для формування свідомості державних службовців. Зовсім

невипадково багатоаспектна проблематика особистісного виміру управлінської діяльності в цілому та питання еволюції свідомості (особистості) державного службовця посідає важливе місце у вітчизняній науці державного управління.

Головними науковими результатами застосування широкого підходу у сфері дослідження особистісних аспектів управлінської діяльності стала системна концепція позитивізації іміджу влади в Україні, яка включатиме проблематику ефективної державної кадрової політики, упровадження нової філософії державної служби на засадах її гуманізації, раціоналізації та орієнтації на потреби громадян, ідею плідної взаємодії з громадянським суспільством, нарешті, гуманоцентричні цінності державних службовців [13, с. 410 – 411].

При збереженні постійного інтересу вітчизняних науковців до вищенаведених вузлових проблем особистісних аспектів управлінської діяльності [1; 4 – 6; 11; 12] останніми роками починає превалювати суто ціннісна проблематика державної служби, узята в рецепційній тональності. Це в цілому співвідноситься із сучасною парадигмою розуміння основних проблем вітчизняного державотворення та напрямів їх розв'язання [7], що сприйнята як науковим загалом, так і суспільством в цілому і може бути зведена то концепції лінійної модернізації, побудованої на засадах запозичення європейських моделей державного управління. Саме в такому концептуальному контексті ставиться проблема необхідності оновлення ціннісних засад державної служби України та організаційно-правових механізмів їх реалізації у вітчизняному законодавстві [14, с. 64 – 65] і робляться висновки про те, що власне ціннісні орієнтації державних службовців дозволять у перспективі розв'язати декілька основоположних проблем розбудови сучасної державної служби в Україні відповідно до стандартів європейського адміністративного простору, у тому числі забезпечити її неупередженість, стійкість та передбачуваність [14, с. 69].

Узагальнення векторів наявних тематичних досліджень свідчить про те, що гібридне суспільство, яке прагне реалізувати конвергентну форму взаємодії держави та громадянського суспільства, орієнтуючись на досвід розвинених країн і в першу чергу – провідних держав-членів ЄС, пріоритетними нерозв'язаними проблемами визнає насамперед два аспекти конвергенції: ціннісний та телеологічний, що розглядаються переважним чином крізь призму проблематики морально-етичного та професійного формування особистості державних службовців.

Дивергентні суспільства у всьому спектрі (від суспільств з авторитарним політичним режимом до постмодерністських моделей концентрування громадянського суспільства та держави на власних цілях) характеризуються порушенням взаємодії, особливо на інституційному, ціннісному та телеологічному рівнях і стійкою ситуацією віддалення органів державного управління від інститутів громадянського суспільства [8, с. 6 – 8]. За таких умов у контексті відмови політичних еліт від орієнтації на ліберально-демократичні, модерністські або постмодерністські концепти, формуються сприятливі умови для орієнтації на історичне минуле, «демомодернізації» та повернення до ідеалів раціональної бюрократії, зокрема до знеособлення високопрофесійних державних службовців, об'єднаних у закриті кастову систему держслужби, яка керується переважним чином нормативно-правовими приписами, спирається на фундаментальні наукові дослідження, насичені техніко-позитивістською філософією, та опосередковує вплив політичних еліт на суспільство із невеликим рівнем зворотного зв'язку. І якщо ще кілька років тому ці питання мали для загальноєвропейського контексту переважно історичне значення, такі явища, як поява на кордонах ЄС потужних неоавторитарних режимів, криза Євросоюзу як масштабного інтеграційного проекту, тенденція до посилення правих політичних течій, обумовлюють посилення інтересу наукового загалу до особистісних аспектів публічної служби.

Проведене дослідження дозволяє зробити низку взаємопов'язаних **висновків**:

1. Зміст наукових парадигм публічного управління стосовно проблематики особистісних аспектів державного управління демонструє наявність фундаментальних відмінностей у розумінні специфіки формування свідомості державних службовців, що корелюють не тільки із суспільною свідомістю, правосвідомістю тощо, реалізацією конкретної моделі організації публічної служби, але й формою взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави, яка за сучасних умов стає основним фактором в означених процесах.

2. Реалізація конвергентної форми взаємодії держави та громадянського суспільства в усій її багатоаспектній площині, яка відбувається в провідних європейських країнах, кореспондує із специфічним виміром основних парадигм європейської науки державного управління стосовно тематичної проблематики. Так, науковцями фактично констатується відносна вичерпаність перспектив подальшого

зближення публічного і приватного секторів на ціннісному, телеологічному та інструментального рівнях з огляду на високий ступінь уже досягнутої взаємодії держави та громадянського суспільства. Однак подальший простір для розвитку залишає інституціональний аспект конвергенції, який (відповідно до даних сучасних досліджень) залишатиметься основним фактором впливу на еволюцію свідомості державних службовців в європейських країнах. Іншими словами, особистісний аспект державного управління корелює передусім з інституціональними змінами у формі зближення державної служби та громадянського суспільства.

Утім однозначної оцінки результатів таких змін ще не вироблено. У контексті загальноєвропейського наукового дискурсу з усією відповідальністю ставиться питання про остаточне зникнення істотних відмінностей у свідомості держслужбовців та працівників приватного сектору, яке залишить «бюрократичну свідомість» у минулому публічної служби. На нашу думку, помірковані висновки та прогнози є більш обґрунтованими; мова йде про поступове «розмиття меж», а не зникнення специфічної свідомості під впливом інституціонального зближення.

3. Наукова парадигма гібридних суспільств (на прикладі вітчизняних досліджень з науки державного управління), що системно орієнтуються на конвергентні суспільства (у тому числі у площині рецепції окремих елементів організації державної служби) стосовно проблематики особистісних аспектів державного управління, концентрується переважно на ціннісних, телеологічних та інструментальних вимогах до особистості державних службовців. Це пов'язано як із загальною недооцінкою важливості інституціонального впливу на свідомість державних службовців, з упевненістю в тому, що інституціональна конвергенція з громадянським суспільством розв'язується рецепцією моделей державної служби, так і з відповідними запитами суспільства до ціннісних та професійних якостей держслужбовців. Вважаємо, що саме «зависання» гібридних суспільств на ціннісному етапі реалізації конвергентної моделі обумовлює їх орієнтацію на етап розвитку, вже давно пройдений конвергентними суспільствами, та відсутність помітного прогресу в системних реформах.

У той самий час дивергентні суспільства з неоавторитарними політичними режимами традиційно спираються на уявлення концепцій класичної бюрократії при постановці проблеми особистісного виміру управлінської діяльності.

4. Узагальнення наявних вітчизняних та зарубіжних наукових джерел дозволяє зробити парадоксальний висновок – концепти раціональної бюрократії, у тому числі конкретні ідеї М. Вебера демонструють неабияку живучість у суспільній свідомості. Це властиво не тільки континентально-європейським державам, але й англосаксонським країнам з їх тривалими традиціями відкритої неформалізованої публічної служби, побудованої на емпіричних началах.

Отримані в ході дослідження результати дозволяють обґрунтовано припустити, що тектонічні зсуви у процесах формування особистості державних службовців, принаймні у розвинених державах, у майбутньому будуть опосередковані насамперед інституціональними змінами в системах публічної служби. У цьому сенсі досвід інституціональної конвергенції публічної служби та громадянського суспільства варто принаймні системно оцінити на вітчизняному ґрунті.

Список використаних джерел

1. **Василевська Т. Е.** Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Василевська. – Київ : Вид-во НАДУ, 2008. – 336 с.
2. **Вебер М.** Избранные произведения : пер. с нем. / Вебер М. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко. – Москва : Прогресс, 1990. – 808 с.
3. **Державна служба** : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Одеса : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 348 с.
4. **Кадрова політика і державна служба** : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.
5. **Козаков В. М.** Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні : [монографія] / В. М. Козаков. – Київ : Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.
6. **Культура й етика в публічному адмініструванні** : наук. розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2010. – 40 с.
7. **Модернізація державного управління та європейська інтеграція України** : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за заг.

ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2013. – 120 с.

8. **Онуфрієнко О. В.** Діалектика взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства в контексті теорії публічного адміністрування / О. В. Онуфрієнко // Публічне адміністрування: теорія і практика : електрон. зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 1(13). – Режим доступу : [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/index.html](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/index.html).

9. **Онуфрієнко О. В.** Моделі організації державної служби у конвергентних суспільствах: порівняльний аналіз / О. В. Онуфрієнко // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Харків : Магістр, 2016. – Вип. № 1(49). – С. 153 – 160.

10. **Онуфрієнко О. В.** Особливості модернізації цивільної служби Великої Британії: квазіавтономні неурядові організації / О. В. Онуфрієнко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 3(30). – С. 120 – 125.

11. **Організація** державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета [та ін.]. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.

12. **Рудакевич М. І.** Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління / М. І. Рудакевич. – Тернопіль : Вид-во Астон, 2007. – 400 с.

13. **Серьогін С. М.** Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / Сергій Михайлович Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

14. **Стрельцов В. Ю.** Новелізація ціннісних засад державної служби України та європейський адміністративний простір / В. Ю. Стрельцов, Н. А. Гнидюк // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Харків : Магістр, 2012. – № 1. – С. 64 – 70.

15. **Demmke Ch.** Are civil servants different because they are civil servants? / Ch. Demmke. – Luxembourg, 2005. – 121 pp. – Retrieved from : http://www.eupan.eu/files/repository/02_Are_civil_servants_different_because_they_are_civil_servants.pdf.

16. **Demmke Ch.** Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service / Demmke Ch. // EIPASCOPE. – 2010. – № 2. – P. 5 – 11. – Retrieved from : http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf.

17. **Merton R.** Bureaucratic Structure and Personality / Robert K. Merton // Social Theory and Social Structure. Glencoe, IL: Free Press, 1957, pp. 195 – 206. – Retrieved from : http://www.sociosite.net/topics/texts/merton_bureaucratic_structure.php.

18. **Peters G.** The sage Handbook of Public Administration / G. Peters, J. Pierre. – 2nd edition. – 2007. – 816 p.

List of references

1. **Vasylevska T. E.** Osobystisni vymiry etyky derzhavnoho sluzhbovtsia : monohrafiia / T. Vasylevska. – Kyiv : Vyd-vo NADU, 2008. – 336 s.

2. **Veber M.** Izbrannyye proizvedeniya : per. s nem. / Veber M. ; sost., obsch. red. i poslesl. Yu. N. Davyidova ; predisl. P. P. Gaydenko. – Moskva : Progress, 1990. – 808 s.

3. **Derzhavna** sluzhba : pidruchnyk : u 2 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; redkol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova), O. Yu. Obolenskyi (zast. holovy), S. M. Serohin (zast. holovy) [ta in.]. – Kyiv ; Odesa : NADU, 2013. – T. 2. – 348 s.

4. **Kadrova** polityka i derzhavna sluzhba : navch. posib. / S. M. Serohin, N. T. Honcharuk, N. A. Lypovska [ta in.] ; za zah. red. S. M. Serohina. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2011. – 352 s.

5. **Kozakov V. M.** Sotsialno-tsinnisni zasady derzhavnoho upravlinnia v Ukraini : [monohrafiia] / V. M. Kozakov. – Kyiv : Vyd-vo NADU, 2007. – 284 c.

6. **Kultura** y etyka v publichnomu administruvanni : nauk. rozrobka / S. M. Serohin, O. V. Antonova, I. I. Khozhylo [ta in.]. – Kyiv : NADU, 2010. – 40 s.

7. **Modernizatsiia** derzhavnoho upravlinnia ta yevropeiska intehratsiia Ukrainy : nauk. dop. / avt. kol. : Yu. V. Kovbasiuk, K. O. Vashchenko, Yu. P. Surmin [ta in.] ; za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka. – Kyiv : NADU, 2013. – 120 s.

8. **Onufriienko O. V.** Dialektyka vzaiemodii derzhavy ta instytutiv hromadianskoho suspilstva v konteksti teorii publichnoho administruvannia / O. V. Onufriienko // Publichne administruvannia: teoriia i praktyka : elektron. zb. nauk. pr. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2015. – Vyp. 1(13). – Rezhym dostupu : [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/index.html](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/index.html).

9. **Onufriienko O. V.** Modeli orhanizatsii derzhavnoi sluzhby u konverhentnykh suspilstvakh: porivnialnyi analiz / O. V. Onufriienko // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – Kharkiv : Mahistr, 2016. – Vyp. № 1(49). – С. 153 – 160.

10. **Onufriienko O. V.** Osoblyvosti modernizatsii tsyvilnoi sluzhby Velykoi Brytanii: kvaziavtonomni neuriadovi orhanizatsii / O. V. Onufriienko // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – Dnipro : DRIDU NADU, 2016. – Vyp. 3(30). – S. 120 – 125.

11. **Orhanizatsiia** derzhavnoi sluzhby v Ukraini: teoriia ta praktyka : navch. posib. / za zah. red. M. O. Bahmeta [ta in.]. – Mykolaiv : Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, 2007. – 244 s.

12. **Rudakevych M. I.** Profesiina etyka derzhavnykh sluzhbovtziv: teoriia i praktyka formuvannia v umovakh demokratyzatsii derzhavnoho upravlinnia / M. I. Rudakevych. – Ternopil : Vyd-vo Aston, 2007. – 400 s.

13. **Serohin S. M.** Derzhavnyi sluzhbovets u vidnosynakh mizh vladoiu i suspilstvom : monohrafiia / Serhii Mykhailovych Serohin. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2003. – 456 s.

14. **Streltsov V. Yu.** Novelizatsiia tsinnisnykh zasad derzhavnoi sluzhby Ukrainy ta yevropeyskyi administratyvnyi prostir / V. Yu. Streltsov, N. A. Hnydiuk // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – Kharkiv : Mahistr, 2012. – № 1. – S. 64 – 70.

15. **Demmke Ch.** Are civil servants different because they are civil servants? / Ch. Demmke. – Luxembourg, 2005. – 121 pp. – Retrieved from : http://www.eupan.eu/files/repository/02_Are_civil_servants_different_because_they_are_civil_servants.pdf.

16. **Demmke Ch.** Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service / Demmke Ch. // EIPASCOPE. – 2010. – № 2. – P. 5 – 11. – Retrieved from : http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf.

17. **Merton R.** Bureaucratic Structure and Personality / Robert K. Merton // Social Theory and Social Structure. Glencoe, IL: Free Press, 1957, pp. 195 – 206. – Retrieved from : http://www.sociosite.net/topics/texts/merton_bureaucratic_structure.php.

18. **Peters G.** The sage Handbook of Public Administration / G. Peters, J. Pierre. – 2nd edition. – 2007. – 816 p.

Надійшла до редколегії 15.12.16