



І. В. Костенок,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри загального та адміністративного менеджменту
Донецького державного університету управління

УДК 35.08 : 346.232

ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВЦІ ТА ПОСАДОВІ ОСОБИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСНОВНІ СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНІ ПАРАМЕТРИ

Наводяться результати дослідження основних соціально-демографічних параметрів кадрового складу державної служби та органів місцевого самоврядування в Україні за 2003–2010 рр.

Ключові слова: державна служба, місцеве самоврядування, управлінські кадри.

У процесі вироблення ефективного та оптимального механізму державного управління процесами інституціоналізації місцевого самоврядування необхідно враховувати так званий “людський чинник”. Мова йде про державних службовців на місцях та посадових осіб місцевого самоврядування. Сьогодні ефективне управління державою можливе лише за умов кардинального переосмислення їх ролі, відповідальності та інструментів діяльності.

На сьогодні ця категорія організованих акторів формування самоврядності залишається найменш вивченою в українському науковому дискурсі. Маємо лише поодинокі спроби схарактеризувати сучасну українську управлінську еліту, які передусім акцентують увагу на процесах зміни еліт, що відбулися в Україні від початку проголошення незалежності (мова здебільшого йде про таку послідовність, як “ідеологічна еліта — технократична еліта — квазіеліта (псевдоеліта)” з акцентом на останньому типі еліти, що виявляється орієнтованою на задоволення власних інтересів та амбіцій, а не на втілення в життя бажань громади, що делегувала депутату свої повноваження) [1].

Маємо також спроби розглянути на науковому рівні ступінь внутрішньої згуртованості еліти, поглянути на основні політичні сценарії поведінки її окремих представників крізь призму явища міжфракційного обміну (що було можливе до обмеження таких переходів депутатів із фракції до фракції). Подібний аналіз дозволив дослідникам відстежити те, які з партій стали найбільшими “донорами” для інших партій, з якими вони, напевно, мають можливість більш інтенсивно контактувати у подальшому, спираючись на особисті зв’язки та знайомства [2].

Однак у цьому випадку у центрі наукового бачення опиняється вища політична еліта, депутати Верховної Ради, в той час як представники державної влади на місцевому рівні та посадові особи місцевого самоврядування залишаються таємницею за сімома печатками, бо не маємо верифікованих даних про ціннісний світ та погляди цих представників управлінської еліти. Навіть коли вони з’являються як об’єкт дослідження, то розглядаються у соціально-демографічному розрізі (за даними статистики) або у межах групи “регіональна політико-адміністративна еліта”, не відокремлюючись від державних службовців [3–4].

Зважаючи на зазначене, *основним завданням статті* бачимо дослідження основних соціо-демографічних параметрів кадрового складу державної служби та органів місцевого самоврядування в Україні.



Висвітлити та глибше зрозуміти роль цієї групи акторів, допомагає найкращим чином статистика, яка продукується державною службою в Україні. На підставі тих даних, що пропонуються, можемо хоча б у межах загальних соціально-демографічних параметрів представити цю групу та основні тенденції, що в ній спостерігаються.

Як бачимо з рис. 1, посадовці місцевого самоврядування складають лише одну чверть від усіх посадовців, залучених до процесів управління. Динаміка поповнення кадрового складу свідчить, що кількість держслужбовців збільшується інтенсивніше, ніж кількість посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак зауважимо, що на 2009 р. спостерігалася загальмування темпів приросту кількості працівників, кількість яких залишилася на тому ж рівні у наступному (2010) році та почала поступово знижуватися у 2011 році у зв'язку з підготовкою адміністративної реформи, одним з результатів якої вимушено б стало зменшення кількості управлінців при підвищенні їх професійності та загальної якості послуг, що ними надаються.

При цьому зазначимо, що зменшення в першу чергу відбувається за рахунок чоловіків. Так, у 2010 році у Донецькій області кількість державних службовців та посадовців місцевого самоврядування зменшилася на 5,5 %, порівняно з попереднім роком, при цьому жінок поменшало на 3,9 %, а чоловіків — на 13,8 %, що ще більше посилює “жіночий характер” управлінської еліти, про що йтиметься нижче.

□ Всього посадових осіб місцевого самоврядування

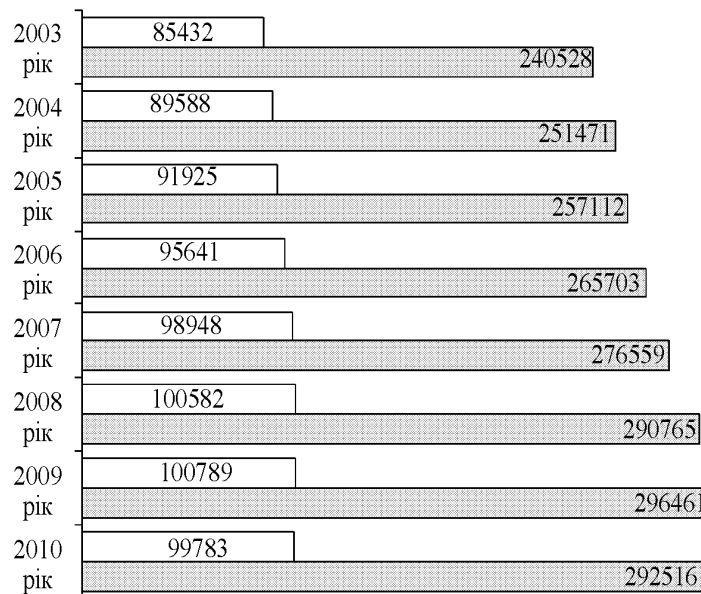


Рис. 1. Кількісний склад державної служби та місцевого самоврядування в Україні (2003–2010 рр.) [5, с. 17; 6]

Доволі вагомим показником стабільності та привабливості роботи є плинність кадрів. Увага до цього параметра є надзвичайно важливою для будь-якої структури, особливо для сфери, функціональне навантаження якої полягає у керуванні суспільством, розвитком усіх його сфер тощо.



За умов високої плинності кадрів виникають питання до професійності працівників, адже людина не встигає набути необхідного досвіду, відповідно знижується й результативність підвищення кваліфікації, зникає раціональність донавчання тощо.

За даними Голодержслужби в Україні плинність кадрів на державній службі та в органах місцевого самоврядування виявилась доволі мінливою за останні 8 років (див. рис. 2).

Розглянувши зазначені дані, можемо сказати, по-перше, що плинність кадрів на державній службі та в органах місцевого самоврядування є доволі високою. А також можемо припустити наявність залежності між рівнем плинності кадрів та виборами в країні, при цьому президентські вибори позначаються на підвищенні плинності кадрів на державній службі, а вибори у ради різних рівнів впливають на рівень плинності посадовців місцевого самоврядування.

Те, що останні тенденції не є випадковими, підтверджується даними по Донецькій області на наступні роки. По державній службі плинність кадрів у 2009 році складала 11,1 %, у 2010 — 15,2 %, у 2011 — 19,7 %; в органах місцевого самоврядування: 2009 році — 8,8 %, у 2010 — 14,1 %, у 2011 — 15,7 %. У першому випадку спостерігаємо вплив обрання президента у 2010 році та ініційованої ним адміністративної реформи, у другому — місцевими виборами 2010 року.

Причинами звільнення з роботи у більшості випадків визнається звільнення за власним бажанням та з інших причин (звільнення за угодою сторін, за ініціативою власника, у порядку переведення на іншу роботу, за порушення законодавства з питань боротьби з корупцією тощо). Незначна частина звільняється за причин досягнення граничного віку та у зв'язку із скороченнями в організації (істотно мала кількість звільнених за цією причиною певною мірою іде у розріз із настановами адміністративної реформи).

Відтак можемо сказати, що, з огляду на означені тенденції, робота на державній службі та в органах місцевого самоврядування навряд чи може сприйматися працівником як стабільний кар'єрний рух. Феномен “зміни команд” у означених структурах є вираженим у значній мірі і призводить до домінування у працівників короткострокової перспективи над довгостроковою; веде до зниження професійності, набутої через практичний досвід роботи; знижує ефективність підвищення кваліфікації.

Наведені вище об'єктивні показники підтверджуються і суб'єктивними. У цьому випадку це відповіді респондентів на питання анкети¹. За результатами дослідження В. Ф. Золотарьова, “... більш ніж дві третини опитаних посадовців в основному задоволені умовами праці, режимом роботи, можливістю бачити конкретні результати своєї праці, перспективами самовдосконалення, відносинами з начальством, рівнем корисності роботи для суспільства, використанням свого рівня освіти та кваліфікації, змістом роботи та стосунками в колективі, понад половини опитаних — чіткістю службових обов'язків, технічним озброєнням свого робочого місця, престижем своєї посади. Деяко більше задоволених, ніж незадоволених (45 % проти 31 %) шансами просування по службі. У цей же час рівнем соціальної захищеності більше незадоволених, ніж задоволених (45 % проти 40 %), дві третини респондентів незадоволені рівнем оплати праці, їх турбує перспектива втратити свою теперішню роботу” [7].

Попри доволі оптимістичний тон авторської аналітики, змушені визнати, що 31 % незадоволених перспективами кар'єрного зростання — це майже кожен третій

¹ Опитування провів кандидат економічних наук, доцент, професор кафедри державного будівництва, заступник директора Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України з короткотермінового підвищення кваліфікації В. Ф. Золотарьов. Опитування проводилося у 2010–2011 рр., вибірка складає 520 осіб місцевого самоврядування, з яких Луганська область — 115 осіб, Полтавська — 99, Сумська — 104, Харківська — 202 [7].

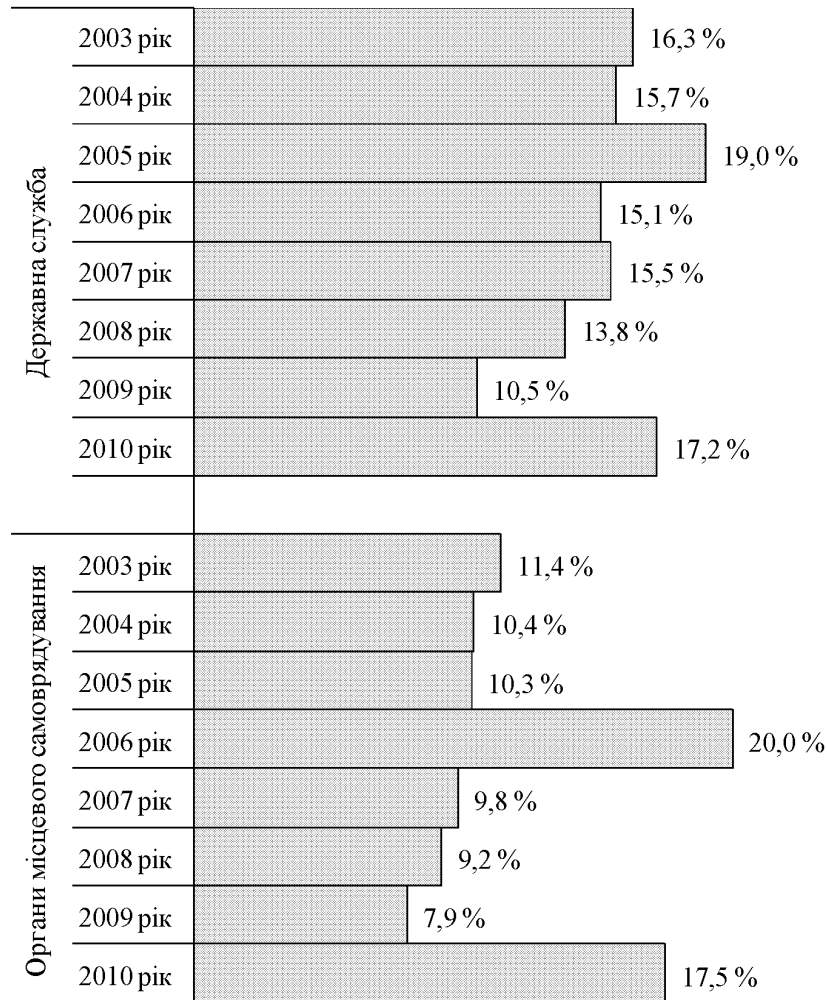


Рис. 2. Динаміка плинності кадрів на державній службі та в органах місцевого самоврядування (2003–2010 рр.) [5, с. 7–9; 6]

з працюючих, не кажучи вже про переважаючу більшість незадоволених заробітною платою та непевних у стабільності свого професійного статусу.

Означені моменти, вочевидь, підсилюють відчуття несправедливості, яке зазвичай викликає негативне бачення кар'єрного зростання інших: "... щодо суттєвих недоліків при відборі посадовців до роботи в місцевих органах влади респонденти відмічають, насамперед, суб'єктивізм при оцінці ділових особистих якостей працівника (44 %), протекціонізм, висування працівників за ознаками особистої відданості (38 %), значно меншою мірою — недостатнє використання у цій роботі демократичних начал, некомпетентність самих працівників та відсутність конкурсів на заміщення вакантних посад" [8].

Розгляд кадрового складу держслужби та місцевого самоврядування, з позицій гендерного підходу, демонструє значну кількісну перевагу жінок як серед керівного складу, так і в цілому.



Серед держслужбовців жінки у середньому за останні десять років складають 75 % від усіх працюючих, чоловіки відповідно — 25 %. Майже така сама ситуація спостерігається і серед посадовців місцевого самоврядування — 76 % до 24 %.

По державній службі співвідношення чоловіків та жінок серед керівного складу усереднено за останні десять років складає 35 % до 65 %, у сфері місцевого самоврядування — 40 % керівників-чоловіків до 60 % керівників жінок.

Оскільки до сьогодні в Україні зберігається гендерна асиметрія в оплаті праці чоловіків та жінок, то домінування жінок серед державних службовців та осіб місцевого самоврядування може розглядатися як один з показників фінансової непривабливості цієї сфери зайнятості. Останнє підтверджується даними щодо можливостей представників різної статі обійняти керівну посаду на державній службі та в органах місцевого самоврядування.

Як бачимо з рис. 3, у чоловіка, який має статус державного службовця, є більше шансів обійняти керівну посаду, ніж у жінки-держслужбовця. Так, керівниками на державній службі стають 21–22 % жінок від усіх працюючих та 38–40 % чоловіків від усіх працюючих. Значно більше вираженою гендерна асиметрія є в органах місцевого самоврядування — тут 31–33 % жінок від усіх працюючих стають керівниками та 64–65 % чоловіків від усіх працюючих.

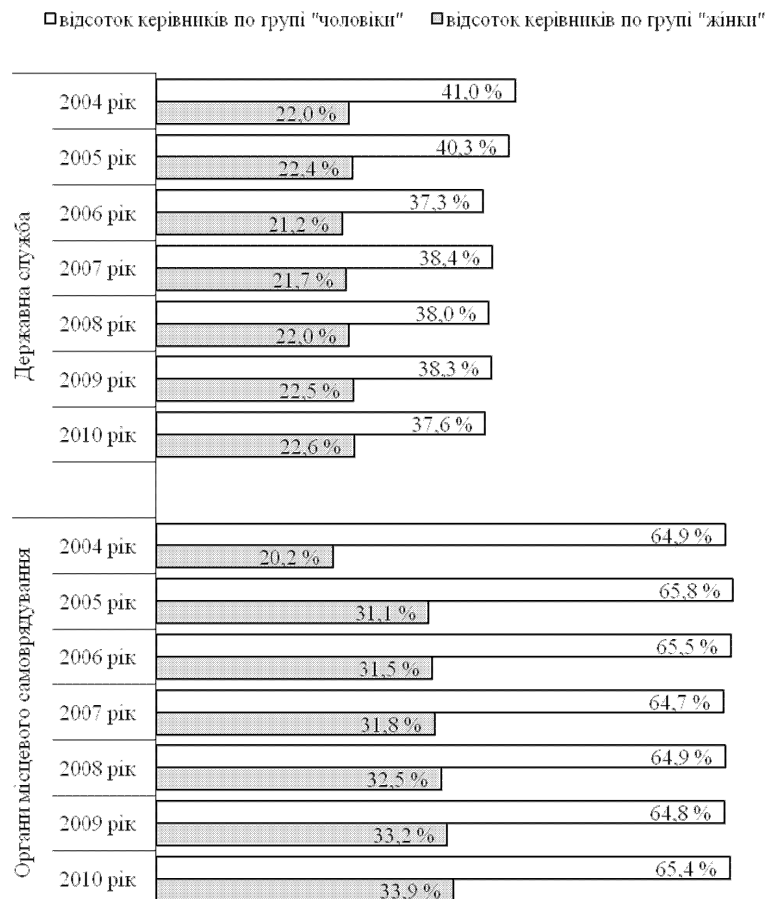


Рис. 3. Динаміка шансів обійняти керівну посаду для чоловіків та жінок всередині статевої групи [5, с. 13–15; 6]



Попри те, що більшість працівників державної служби та органів місцевого самоврядування складають жінки, на рівні шансів щодо кар'єрного зростання вони програють чоловікам. Тож стикаємося із ситуацією дзеркальної гендерної асиметрії: зовні система виглядає переважно “жіночою”, натомість на рівні життєвих шансів вона зберігає маскулінний характер.

А різниця у рівні шансів щодо кар'єрного зростання по державній службі та в органах місцевого самоврядування у такий спосіб додатково демонструє наявність відмінності між ними у сенсі фінансової привабливості. Державна служба, позбавлена жодних додаткових надходжень, крім бюджетних виплат, дає більші шанси для кар'єрного зростання жінок. Більш приваблива у фінансовому аспекті робота в органах місцевого самоврядування, що передбачає можливість формування та опанування бюджету, формує тут ситуацію гендерної асиметрії на користь чоловіків.

Ще одним важливим показником якості роботи державних службовців та осіб місцевого самоврядування є стаж роботи (див. рис. 4), що у більшості випадків є запорукою наявності досвіду та нарощення професійності. За загальними даними щодо стажу роботи усіх працюючих на державній службі та в органах місцевого самоврядування, майже дві третини з них мають стаж роботи більше 5-ти років.

Показники стажу підвищуються по групі керівників. Так, на державній службі лише 13 % керівників мають стаж менше 5 років, а 87 % — мають більший стаж; у органах місцевого самоврядування 28,6 % керівників мають стаж менший за 5 років та 71,4 % — більший.

Разом з тим серед спеціалістів більше 40 % мають стаж менший за 5 років, тож ледь не половина працюючих є “новоприбульцями” та потребують донавчання, підвищення кваліфікації, набуття досвіду управлінської роботи.

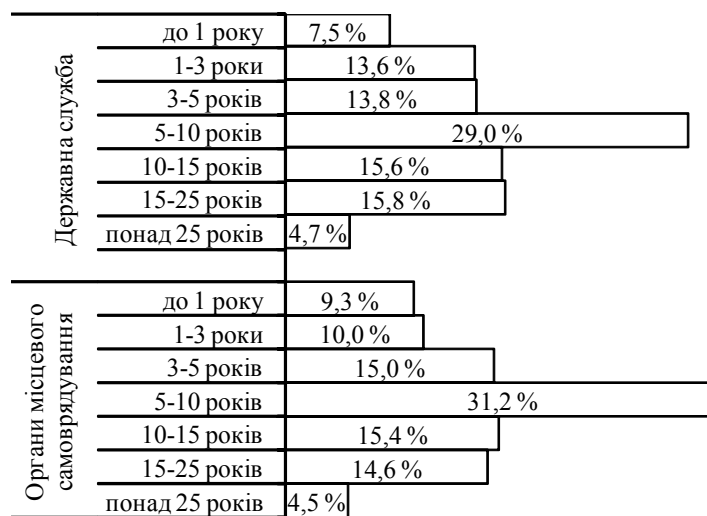


Рис. 4. Розподіл державних службовців та осіб місцевого самоврядування за стажем роботи, 2010 р. [6]

Чималу роль відіграє і “стартовий капітал” людини. У цьому випадку йдеться про рівень освіти, який у індивідуальному сенсі формує можливості персональної кар'єри, а у груповому створює загальне враження від рівня професійності (див. рис. 5).



	■ базова, неповна вища	□ вища	■ науковий ступень	
Державна служба	2003 рік	27,2 %	72,2 %	0,6 %
	2004 рік	26,7 %	72,7 %	0,6 %
	2005 рік	24,8 %	74,6 %	0,6 %
	2006 рік	22,5 %	76,9 %	0,6 %
	2007 рік	20,2 %	79,2 %	0,6 %
	2008 рік	18,2 %	81,2 %	0,6 %
	2009 рік	16,0 %	83,3 %	0,7 %
	2010 рік	13,9 %	85,2 %	0,9 %
	2011 рік	12,4 %	86,9 %	0,7 %
	Органи місцевого самоврядування	2003 рік	38,2 %	61,6 %
2004 рік		37,9 %	61,9 %	0,2 %
2005 рік		37,0 %	62,8 %	0,2 %
2006 рік		35,8 %	64,0 %	0,2 %
2007 рік		34,1 %	65,7 %	0,2 %
2008 рік		32,7 %	67,1 %	0,2 %
2009 рік		31,2 %	68,6 %	0,2 %
2010 рік		29,8 %	70,2 %	не вказано
2011 рік		28,4 %	71,6 %	не вказано

Рис. 5. Динаміка рівня освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [5, с. 22; 6]

Як бачимо з рис. 5, рівень освіти серед державних службовців та осіб місцевого самоврядування має позитивну динаміку: збільшується кількість працівників із вищою освітою та зменшується кількість працюючих, які мають базову освіту та початкову вищу.

Однак при цьому змушені визнати, що більшість посадовців має освіту, що прямо не пов'язана із виконуваною роботою. Тобто у цьому випадку диплом про вищу освіту перетворюється на своєрідний "сертифікат якості", що підтверджує здатність людини до опанування необхідними навичками роботи у процесі діяльності.

Спеціалізовану освіту більшість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування здобуває під час роботи та у процесі до навчання та підвищення кваліфікації.

Розглянемо дані щодо динаміки підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за 2004–2008 роки. Обраний проміжок часу зумовлений даними, що наявні на офіційному сайті Національного агентства України з питань державної служби в Україні та дозволяють не лише подивитись на абсолютні показники щодо підвищення кваліфікації, а розглянути відсоток тих, хто підвищував кваліфікацію, по групах "керівників" та "спеціалістів".

Як бачимо з рис. 6, серед керівників державної служби щорічно підвищують кваліфікацію чверть працівників. Серед спеціалістів цей відсоток є значно нижчим — усередньому 12–13 % від загальної кількості спеціалістів щороку підвищують власну кваліфікацію. Нагадаємо при цьому, що середньорічний рівень плинності кадрів по державній службі за цей же проміжок часу становить приблизно 16 %, що також слід враховувати при оцінці загальної результативності підвищення кваліфікації.



У сфері місцевого самоврядування підвищення кваліфікації має гірші показники — щороку це всередньому 9–10 % керівників та 16 % спеціалістів. При цьому плінність кадрів тут складає майже 12 %.

Аналіз соціально-демографічних показників та результатів соціологічних досліджень щодо кадрового складу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування дозволив поглибити їх розуміння і як сегмента акторів змін, і як соціально-професійної групи, активно включеної у державні механізми управління суспільством.

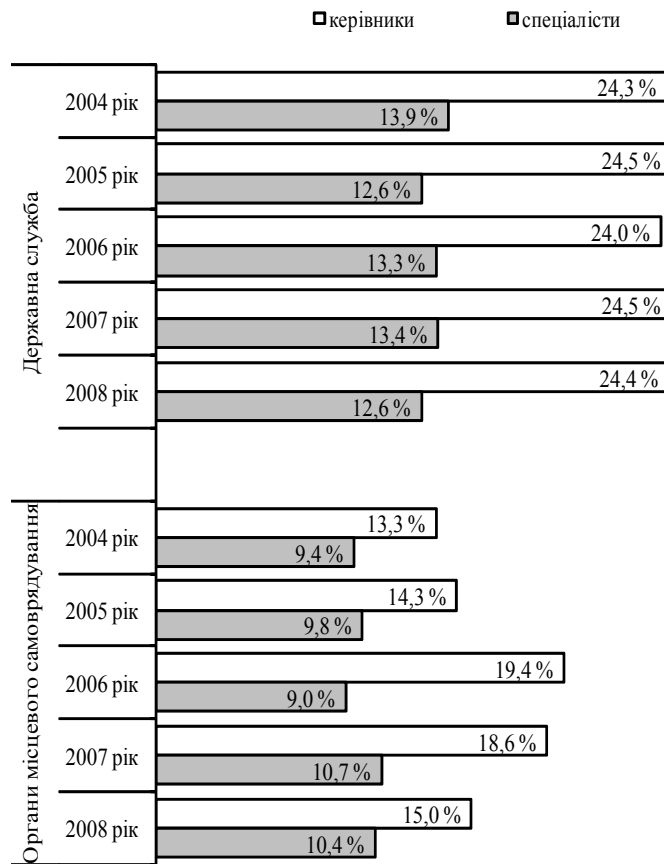


Рис. 6. Динаміка показників щодо підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за 2004–2008 рр. [8]

Це дозволяє пояснити причини домінування у свідомості сучасних українських чиновників короткострокових стратегій над довгостроковими, зниження мотивованості до роботи, гендерної асиметрії в системі шансів та можливостей кар'єрного зростання, встановити вплив плінності кадрів на загальний професійний рівень посадовців та їх компетентність та запропонувати нову комплексну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та осіб місцевого самоврядування.

Означені моменти актуалізують пошуки нових моделей та організаційних форм підвищення фахового рівня держслужбовців та осіб місцевого самоврядування.



Список використаних джерел

1. Шульга, М. Етапи становлення політичної еліти в Україні в роки незалежності [Текст] / М. Шульга // Соціологія: теорія методи, маркетинг. — 2006. — № 4. — С. 24–37.
2. Горбачик, А. Сетевой поход к изучению структуры украинского парламента [Текст] / А. Горбачик, Е. Жулькевська // Соціологія: теорія методи, маркетинг. — 2006. — № 3. — С. 161–181.
3. Селютіна, Н. Ф. Регіональна політико-адміністративна еліта: визначення у власній свідомості [Текст] / Н. Ф. Селютіна // Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління : збірник наукових праць ДонДУУ. — Т. IX. Вип. 4 (94). “Соціологія управління”. Серія “Спеціальні та галузеві соціології”. — Донецьк : ДонДУУ, 2008. — С. 419–429.
4. Хожило, І. І. Образ публічного службовця в сучасній Україні: аналіз самооцінки [Текст] / І. І. Хожило, О. Ю. Боровська, О. В. Акуленко // Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління: збірник наукових праць ДонДУУ. — Т. XI. Вип. 146. Серія “Соціологія”. — Донецьк : ДонДУУ, 2010. — С. 26–34.
5. Державна служба в цифрах, 2010. Інформаційне видання [Текст]. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу, 2010. — 92 с.
6. Аналітична довідка щодо плинності кадрів на державній службі за 2005–2009 роки [Електронний ресурс] Національне агентство України з питань державної служби. — URL : http://nads.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=411112&cat_id=35390&base_id=247084.
7. Золотарьов, В. Ф. Ефективність державного управління кадровими процесами в місцевих органах влади очима посадовців / В.Ф. Золотарьов // Державне будівництво, № 1 / 2011 [Електронний ресурс] Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/3/02.pdf>.
8. Державна служба в цифрах (станом на 31.12.2008) [Електронний ресурс] Національне агентство України з питань державної служби. — URL : http://nads.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=155859&cat_id=353.

Надійшла до редакції 09.04.2013

Костенок І. В. Государственные служащие и должностные лица органов местного самоуправления: основные социально-демографические параметры

Приведены результаты исследования основных социально-демографических параметров кадрового состава государственной службы и органов местного самоуправления в Украине за 2003–2010 гг.

Ключевые слова: государственная служба, местное самоуправление, управленческие кадры.

Kostenok, I. V. State Agents and Officials of Local Governing: Main Socio-Demographic Parameters

In the article the results of main socio-demographic parameters of state administration and local governing staff investigation are presented for the period of 2003–2010 years.

Keywords: state administration, local governing, management staff.

