

16. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.

17. Шегда А. В. Менеджмент : навч. посіб. / А. В. Шегда. - К. : Т-во "Знання", КОО, 2002. - 583 с.

Ольга Піддубчак,

*аспірант кафедри державної політики та управління
політичними процесами НАДУ*

Тенденції до самоорганізації молодих державних службовців: на перехресті державної служби та громадянського суспільства

У статті розглянуто проблему створення поля для громадської активності молодих державних службовців. Аргументується точка зору, що створення ними громадських організацій та неформальних мереж сприятиме більшій ефективності державного управління та розбудові інститутів громадянського суспільства.

Ключові слова: молоді державні службовці, держава, громадянське суспільство, ціннісно-функціональна еліта.

The problem of creating a field of public activity for young civil servants. Viewpoint argues that the establishment of community organizations and informal networks promote more effective public administration and development of civil society institutions.

Key words: young civil clerks, government, civil society, the value-functional elite.

Постановка проблеми. Реалізація завдань, які стоять перед державною службою в Україні, містить у собі деякі аспекти, що потребують розв'язання низки теоретичних суспільствознавчих та управлінських проблем. Передусім привертає увагу помітне протиріччя: Україна повинна будувати громадянське суспільство, разом з тим сам інститут Української держави як "куратор" означеного процесу при цьому не вважається складовою громадянського суспільства. Саме тому роль держслужбовців у процесі становлення громадянського суспільства виглядає двозначною та суперечливою. Окремий інтерес у цьому процесі становить роль молодих державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У нашому дослідженні більш актуальним виглядає політологічний підхід, що розробляється протягом останніх 30 років і в якому дослідники намагаються врахувати історичний досвід переходу від тоталітаризму до демократії та особливості становлення громадянського суспільства у пострадянських країнах. До таких авторів ми можемо віднести, зокрема, Г.Роде, Д.Кола, А.Арато, Дж.Коена, з українських - Р.Білого, Л.Гонюкову, Б.Максимця, Р.Павленка та ін. [1-5]. Другий

аспект проблеми - її оцінка з точки зору науки державного управління, де державні службовці (зокрема й молоді) розглядаються в контексті здійснення управлінських, бюрократичних функцій. Означена проблематика розроблялася у дослідженнях А.Балашова, Т.Бутирської, Д.Вітра, Л.Воронько, Т.Гречка, С.Загороднюка, Ю.Шевцової [6-12]. Проте спільною рисою вищезазначених робіт є те, що процес позаслужбової самоорганізації державних службовців, у тому числі й молодих, не визначався як окрема дослідницька проблематика.

Метою даного дослідження є розгляд теоретичних та практичних аспектів існуючих тенденцій до самоорганізації молодих державних службовців шляхом розгляду проблеми визначення меж між державою та громадянським суспільством та реальних кроків до самоорганізації молодшої вікової страти державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Ми виходимо з того припущення, що *контингент молодих державних службовців становить собою специфічну фахово-вікову категорію, яка в соціальному контексті займає проміжну нішу між державою (бюрократією) та громадянським суспільством, маючи гіпотетичну та практичну можливість виступати речниками як першої, так і другої.* Зрозуміло, що в інституціональному чи функціональному вимірі молоді державні службовці не становлять собою категорію, яка виокремлюється з решти державних службовців. Вітчизняне законодавство про державну службу не виділяє їх окремо, і їх загалом стосуються ті нормативні приписи з усього спектра законодавства, які взагалі стосуються молоді або працівників бюджетної сфери певних вікових категорій. Проте ми схильні виділяти цю категорію не лише за критерієм віку, а й за показником соціальної активності (реальної або потенційної), *властивої певній віковій психології, та тієї соціальної позиції, яка дає змогу в межах чітко окреслених повноважень приймати або не приймати певні рішення, виступати виконавцем управлінської функції держави, носієм певних цінностей (або декларованих державою, або таких, що їм не суперечать).*

Питання ефективності держслужби вирішується через оцінку співвідносності тих цінностей, які декларуються державою, з можливістю їх реалізації за даною моделі державного управління. Суттєвим чинником такої оцінки у майбутньому можуть бути наслідки практичного розв'язання тієї колізії, на яку ми вказували на початку статті: чи можливо розв'язати протиріччя між службовими функціями державного службовця і його правами як громадянина, адже громадська активність державного службовця поза службою законодавчо обмежена, зокрема щодо участі в політичній діяльності. Але громадська активність не обмежується політичною, існують різні форми самоорганізації громадян, які не вступають у суперечність із законом. Якими можуть бути ці форми? Які практичні наслідки для виконання

функцій державного службовця вони можуть мати? Як знайти таке поєднання цілей і цінностей, форм і змісту, за яких громадська активність державних службовців позитивно позначиться і не буде суперечити їх службовим обов'язкам?

Спочатку ми звернемося до теоретичного аспекту проблеми: де закінчується держава і де починається громадянське суспільство?

У зарубіжній літературі ліберального спрямування поширилася точка зору, згідно з якою основою громадянського суспільства є різні *незалежні від держави* громадські сили, - а саме профспілкові організації, громадські рухи міжнародного, національного, регіонального та локального характеру. З приводу цього німецький політолог Г.Роде підкреслює, що з поняттям "громадянське суспільство" пов'язується "боротьба за громадянські права і свободи, за демократичну участь в управлінні не лише державою, але й економікою, містами, общинами й інститутами, що регулюють соціальне життя" [13]. Тобто йдеться фактично про *боротьбу громадянського суспільства з державою*.

Приблизником подібного тлумачення громадянського суспільства є також французький політолог Д.Кола. Він вважає, що цей термін набув у Франції широкого розповсюдження під час президентських і парламентських виборів 1988 р., коли була зроблена спроба політичних зрушень у напрямі "центру". "Тоді, - пише Д.Кола, - президент Ф.Міттеран запозичив його у Мішеля Рокара, якого вважали прихильником "громадянського суспільства" й автономії соціального; людиною, яка прагне повного відступу держави, що викликало обурення в тих, хто побоюються підризу провідної ролі держави та політичних партій у Республіці" [3, с. 117].

Вважаючи поняття "громадянське суспільство" таким само давнім, як і сама політична думка, Д.Кола підкреслює, що воно є синонімом в етимологічному плані поняттю "політичне суспільство". І далі вказує: "Громадянське суспільство є найвищою формою спільності; воно вбирає в себе такі складові асоціації (сім'я, корпорації), які не можна порівнювати з ним за своїм значенням, оскільки спільність не являє собою співтовариство, що засноване на принципі справедливості; в ньому людина може знайти для себе найвище благо" [3, с. 119].

Суттєвого прогресу в дослідженні концепції громадянського суспільства досягли Е.Арато і Дж.Коен. У спільній праці "Громадянське суспільство і політична теорія" (1992) вони визнали, що громадянське суспільство як ключове поняття виникло у середині авторитарних систем, коли демократичні системи намагалися зрозуміти самих себе [4]. Але бачимо, що держава та структури державного управління залишаються за такого підходу в ролі очевидних опонентів громадянському суспільству, несучи в собі певну *"авторитарну спадщину"*.

Хоч би як там було, "на сьогодні, - зазначають вітчизняні політологи Р.Павленко і С.Рябов, - безперечно можна констатувати принаймні віднов-

лення в правах самого поняття "громадянське суспільство", яке перед цим було вилучене з нового політичного лексикону, а зараз стало ледве не одним із ключових" [5, с. 23]. Реальність громадянського суспільства в сучасній Україні визначається як наявністю його конкретних інститутів, так і рівнем відносин, що просувають його на шляху до соціальної, демократичної, правової держави. У нашій країні, на нашу думку, формується перехідний тип громадянського суспільства, в якому поєднуються якості та риси залишків тоталітаризму, а також риси авторитаризму й демократії. Така констатація з нашого боку містить прагнення оцінити суспільні реалії не з позиції очікуваного кінцевого результату (демократична правова держава з розвинутим громадянським суспільством), не з позиції "приреченості" демократичного проекту в Україні через "тоталітарну спадщину", а ставлення до того, що відбувається, як до об'єктивного процесу соціальних змін, який має суперечливий характер, зумовлений повільними змінами політичної та правової культури суспільства. І очевидно, що світоглядні зміни відбуваються з різною швидкістю у різних вікових категоріях громадян. Через це "агентами" (ми використовуємо цей термін у нейтральному соціологічному сенсі - як свідомих та несвідомих "речників", "помічників", "реалізаторів") суспільних змін виступає передовсім молодша частина суспільства, на відміну від консервативнішої старшої генерації.

Ми можемо спробувати подолати термінологічне протиставлення держави та громадянського суспільства шляхом уможливленого включення держави як елемента (складової) до структури громадянського суспільства. Чи буде це порушенням усталених політологічних та політико-філософських уявлень? Як уже зазначалося, серед політологів також немає єдиної думки щодо того, якими є межі "громадянського суспільства" як поняття, як інституту, як форми соціальної активності. Тому ми можемо поставитися до цієї термінологічної проблеми утилітарно, виходячи із завдань нашого конкретного дослідження: *ми формуємо таке поле понять, таку їх структуру, яка б давала змогу з теоретично-нормативної точки зору подолати колізію між функціями державного службовця та його громадянськими правами*. З огляду на те, що (у даному конкретному випадку) Українська держава декларує необхідність розбудови громадянського суспільства, вона включена як *партнер* до мережі інших об'єднань (формальних і неформальних) громадян, спільною метою яких є побудова громадянського суспільства. Саме тому держава як інститут може нами сприйматися і як *складова громадянського суспільства*, яка бере участь у процесі його розбудови, виходячи з тих нормативних можливостей і ресурсів, які вона має.

Становлення громадянського суспільства можна вважати цивілізованим процесом, завдяки якому одночасно цивілізується громадянин, громадські відносини між членами суспільства, саме суспільство, а також дер-

жава і відносини між нею, індивідом і суспільством. Перевага хоча б однієї із вказаних складових руйнує громадянське суспільство. Усі складові громадянських відносин - людина, суспільство, держава формуються і співіснують завдяки паритету. Так утворюється стійка єдність, здатна розвивати і переборювати внутрішні та зовнішні кризи й конфлікти. Громадянське суспільство не згуртовується проти держави, адже й сама держава певною мірою є його складовою. Усі передбачені відносини, конфлікти, інші протиріччя між ними регулюються лише правовими і політичними засобами, владою держави, яка й сама підкоряється чинним законам.

Якщо ми розглядали державу, принаймні на рівні понять, як складову у межах громадянського суспільства, відійшовши від стереотипів тоталітарної доби зі стійкою опозицією "держава-суспільство", ми зможемо змінити ставлення до можливостей державних службовців - хоча б на "теоретичному рівні". До таких "ігор з поняттями" можна ставитися скептично, але реальністю (наприклад) правового процесу є законодавча фіксація постфактум тих норм і правил, які усталилися на практиці. Усі наші норми мають *конвенційний* характер: вони є результатом суспільної згоди. Змінивши наше ставлення до оцінки місця держави в нашому суспільстві, ми змінимо роль держави на більш конструктивну та *творчу (креативну)*, а не лише як "регулюючу" і "контролюючу".

Таке ставлення, на наш погляд, може стати кроком до подолання тоталітарних стереотипів політичної свідомості, які заважають плідній співпраці конструктивних сил суспільства та накопиченню того соціального капіталу, який є запорукою суспільного прогресу.

Після здобуття незалежності радикальні декларативні зміни державної ідеології, зазначені в Конституції 1996 р., зафіксували скоріше *відмову від ідеології на користь системи цінностей*. За стереотипом тоталітарної свідомості, якщо "немає вказівки" щось робити, то це робити не потрібно. Відповідно, держава і державні службовці де-факто виступають у ролі "сторонніх спостерігачів" багатьох суспільних процесів та громадських ініціатив, хоча з точки зору державних і суспільних інтересів деякі процеси і явища варто підтримувати і їм сприяти. Така підтримка може не диктуватися імперативними нормами законодавства (які не зобов'язані регулювати абсолютно все), але такі кроки можуть вписуватися в ту систему цінностей, яку офіційно підтримує Українська держава на рівні Основного Закону.

Але хто з державних службовців може виявляти у цьому якусь ініціативу? Зрозуміло, що прийняття рішень та формування відомчого нормативного поля для підтримки певних ініціатив залежить від доброї волі державних службовців старшого віку і відповідного рангу. Процес зміни поколінь державних службовців у вітчизняній практиці має поступовий, еволюційний характер (без люстрацій та "кадрових революцій", "нульових варіантів"

тощо). Активні ж ротації управлінських кадрів під час зміни владної партії зазвичай не ґрунтуються на певних якісних критеріях, а скоріше на чиннику лояльності. Чи існують форми громадської активності державних службовців, які б давали простір для їхньої ініціативи, але водночас не порушували б стандарти державної служби в сенсі ієрархічності та дисципліни?

Якщо йти за визначенням Л.Гонюкової та Б.Максимця, *громадянське суспільство - це відокремлена від держави структура суспільства, площина приватного, реального життя, автономна сфера суспільного буття, яка не підлягає прямому контролю й регламентуванню з боку влади, сфера безпосередніх і розмаїтих інтересів, їх вираження і здійснення на відміну від держави - діяльності умовної і формальної* [2, с. 187].

З практичної сфери втілення тих тенденцій, про які ми говорили, можемо навести приклад діяльності громадської організації та Клубу "Еліта держави". Громадська організація "Еліта держави" об'єднує випускників Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів, які переважно працюють на керівних посадах в органах законодавчої та виконавчої влади, органах місцевого самоврядування та інших інституціях. Організація існує з травня 2008 р., а офіційно зареєстрована 8 серпня 2008 р. З метою реалізації своїх статутних завдань громадська організація "Еліта держави" співпрацює з громадськими організаціями "Депутатський клуб "Парламент" та "Інститут політичної освіти" (про що підписані відповідні угоди) та іншими громадськими інституціями. Мета організації - розвивати демократичну корпоративну культуру молодих державних службовців та політиків, які здобули вищу освіту та досвід у часи незалежності України, будувати нову систему державного управління, яке базується на принципах професіоналізму, прозорості та відповідальності [13].

Серед тих сфер активності організації, які цілком вписуються в наші оцінки тенденцій самоорганізації державних службовців, можна виділити:

- проведення конференцій, круглих столів, тренінгів, публічних обговорень як на регіональному, так і національному рівнях з питань проведення необхідних Україні реформ у різних сферах суспільного життя;

- зустрічі державних службовців та молодих політиків з метою обговорення можливостей та шляхів співпраці різних гілок влади, ознайомлення з організаційною будовою, ідеологічними цінностями та нормативним порядкуванням роботи органів влади різних рівнів.

Звісно, що досвід громадської організації "Еліта держави" ще невеликий, але подібні організації виникають і поступово можуть скласти вагомий "неформальний соціальний капітал" української державної служби, який може згодом перетворити її на частину дійсно "ціннісно-функціональної еліти".

Висновки. Ми можемо зробити висновок, що, за традиційними уявленнями, за своєю сутністю громадянське суспільство є сферою недержав-

них суспільних інститутів і відносин. Проте така оцінка залишає колізію: виключення держави зі складу громадянського суспільства (або кола партнерів у його розбудові) ускладнює процес розбудови громадянського суспільства. Відповідно виникає необхідність у встановленні партнерських відносин між суспільством і державою, підпорядкуванні держави суспільству, обмеженні свавілля державної влади, але це можливо лише за участі державних службовців, які будуть здатні реалізовувати та підтримувати громадянські цінності в межах державної служби та користуватися тими формами позаслужбової самоорганізації, які не суперечать їх статусу.

Зробивши теоретичні припущення (включивши державу як партнера до процесу розбудови громадянського суспільства) та визначивши необхідність пошуку форми залучення державних службовців до цього процесу, ми можемо запропонувати як компромісну форму реалізації громадської активності молодих державних службовців (не здійснюючи "революцій", але знаходячи канали для "формування позиції" соціально активних державних службовців) створення "майданчиків" для суперечок, вироблення ініціатив та пропозицій. Цілком легітимним шляхом для реалізації таких завдань є створення громадських організацій, які стануть практикою громадської активності для державних службовців без порушень нормативних обмежень їхньої діяльності. Отримуючи досвід діяльності в такому неформальному полі, державні службовці набуватимуть можливостей формування тієї корпоративної культури, яка може їх зробити згодом не лише "позиційною" елітою (тобто людьми, які обіймають певні високі посади), але й елітою "ціннісно-функціональною", яка поєднує ефективне виконання службових функцій з поширенням певних соціально корисних цінностей. Позаслужбові форми комунікації сприятимуть зростанню професійної компетентності, оскільки державний службовець, залишаючись у межах професійного середовища, виходить за межі службової ієрархії та вузької спеціалізації.

Перспективи подальших досліджень. Подальшому вивченню поставленої проблеми сприятиме соціологічне дослідження ставлення молодих державних службовців до неформальної комунікації та форм розвитку корпоративної культури, увага до досвіду практичної роботи громадських організацій.

Список використаних джерел

1. Білий О. Ідея суверенітету і стратегії урядування / О. І. Білий // Політ. думка. - 1997. - № 1. - С. 44-51.
2. Гонюкова Л. В. Суспільно-політичні об'єднання: теорія і практика / Л. В. Гонюкова, Б. М. Максимець. - К. : Генеза, 2009. - 240 с.
3. Кола Д. Политическая социология : пер. с фр. / Д. Кола. - М. : Весь мир, 2001. - 456 с.
4. Арато Е. Відродження, занепад та реконструкція концепції громадянського суспільства / Е. Арато // Політ. думка. - 1996. - № 1. - С. 25-31.

5. *Павленко Р.* Динаміка громадянського суспільства в Україні / Р. Павленко // Нова політика. - 1996. - № 5. - С. 16-26.

6. *Балашов А.* Оптимізація управління державними установами в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... канд. наук / Балашов А. - Одеса, 2005. - 20 с.

7. *Бутирська Т.* Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Бутирська Т. - Одеса, 2004. - 20 с.

8. *Вітер Д.* Формування стилю мислення суб'єкта державно-управлінської діяльності: теоретико-методологічні аспекти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Вітер Д. - Дніпропетровськ, 2007. - 18 с.

9. *Воронько Л.* Теоретико-організаційні основи культури праці державних службовців України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Воронько Л. - К., 2004. - 18 с.

10. *Гречко Т.* Механізм забезпечення ефективності діяльності державних службовців : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Гречко Т. - Дніпропетровськ, 2006. - 16 с.

11. *Загороднюк С.* Розвиток управлінського спілкування в системі підготовки державних службовців : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Загороднюк С. - К., 2003. - 20 с.

12. . *Шевцова Ю.* Залучення молоді до державного управління в Україні / Ю. Шевцова // Вісн. держ. служби України. - 2006. - № 2. - С. 27-31.

13. Громадська організація "Еліта держави". - Режим доступу : <http://www.elita-derzhavy.org.ua>