

УДК 35.088

СОЦІАЛЬНІ БАР'ЄРИ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Яшина Ю.В.

аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

I. Вступ

Стратегічною метою державної кадрової політики та її основним завданням є формування високопрофесійного, стабільного та оптимально збалансованого кадрового складу державної служби, який слугує людині, суспільству і власне державній службі та здатний забезпечити виконання встановлених українським законодавством функцій та повноважень й ефективне функціонування державного апарату. Оскільки професійний розвиток людини, у тому числі й державного службовця, певним чином залежить від соціального середовища, в якому формується особистість, аналіз питань соціальної зумовленості цього процесу та соціальних бар'єрів професіоналізації кадрів державної служби набуває особливої актуальності та має важливе теоретичне і практичне значення.

Вивченню соціальних аспектів державної служби приділено чималу увагу як українськими, так і російськими дослідниками. Зокрема, С.М. Серьогін та В.М. Мартиненко за допомогою соціологічного анкетування досліджують реальний стан державної служби в органах державного управління та місцевого самоврядування в східних регіонах України, в тому числі аналізують кадрову політику в контексті професіоналізації державних службовців [2]; Н.А. Липовська вивчає соціальні фактори, що впливають на ефективність професійної діяльності державних службовців, та аналізує соціально-психологічний потенціал працівників митної служби як окремої категорії державних службовців [3; 4]; В.М. Олуйко та В.М. Рижих зосереджують свою увагу на соціальних аспектах розвитку професіоналізму державних службовців [1; 6]; І.І. Нинюк розглядає формування професіоналізму державних службовців як соціальну проблему [5]; російський дослідник О.І. Турчинов присвячує свої праці соціальній природі професіоналізації та кадрової політики [7], а А.А. Хохлов – соціальним факторам кадрових процесів у системі державної влади [8].

Незважаючи на значний інтерес провідних науковців у галузі державного управління до соціальних аспектів державної служби, кадрової політики та професіоналізації, варто зазначити, що такому важливому, на

наш погляд, питанню, як аналіз суперечностей і соціальних бар'єрів професійного розвитку державних службовців, приділено належної уваги не було.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати суперечності та соціальні бар'єри професіоналізації кадрів державної служби на основі соціологічного дослідження.

III. Результати

Найбільш повно окреслити коло проблем, які склалися у сфері професійного розвитку кадрів державної служби, можливо, на нашу думку, за допомогою даних соціологічного дослідження. Адже саме соціологічні методи дають змогу здійснювати аналіз соціальної дійсності і таким чином систематизувати факти щодо соціальних явищ і процесів. Тому соціологічне дослідження є основним джерелом необхідної інформації. Залежно від загальної спрямованості воно може бути теоретичним, що виявляє загальні соціологічні закономірності, тенденції у розвитку процесів та явищ та вирішує методологічні проблеми, а також прикладним. Останнє виконується на конкретних об'єктах для розв'язання визначених практичних завдань щодо регулювання соціальних процесів у трудових колективах.

У нашому випадку соціологічне дослідження було вибіркоким, коли визначено частину сукупності, виходячи з того, що найсуттєвіші властивості є загальними для однотипних соціальних явищ. Ця вибіркова частина виступає як мікромодель об'єкта дослідження.

Важливою особливістю соціологічного дослідження є використання специфічних методів збору інформації, що дають змогу здійснювати якісний аналіз соціальних проблем. До таких методів, перш за все, відносяться: анкетування, інтерв'ювання, вивчення документів, спостереження, соціометричний та соціальний експерименти. Потрібно зауважити, що, незважаючи на значні витрати часу для одержання результатів, найбільш об'єктивні дані можна отримати, використовуючи метод анкетування. Значну перевагу над іншими методами дослідження анкетування має тому, що при ньому спостерігається мінімальний вплив інтерв'юера на респондента, завдяки чому

підвищуються об'єктивність, якість та надійність дослідження. У зв'язку із цим нами під час виконання експертного дослідження було використано цей метод. У процесі анкетування ми визначили мету дослідження, а саме: з'ясували соціальні детермінанти професіоналізації державних службовців, розробили анкету, провели опитування 104 респондентів серед представників шести областей: Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Київської, Кіровоградської та Черкаської, які підвищували кваліфікацію в Дніпропетровському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентові України, обробили анкети, склали здійснили таблиці та на їх базі провели групування й аналіз матеріалів.

Кожного опитаного державного службовця ми ідентифікували за трьома ознаками: стать, вік та стаж на державній службі. Анкетування було проведено із 43 чоловіками, і 61 жінкою. За віковою ознакою 43 особи перебували у віці до 29 років, 38 осіб – у віці 30–39 років та 23 особи – у віці 40–49 років. Стаж роботи на державній службі у 28 респондентів становив до трьох років, у 29 – від трьох до шести років, у 23 – від шести до десяти років та у 22 – понад десять років.

Наведені дані свідчать, що особи, які брали участь в опитуванні, досить широко репрезентують спектр категорій працівників державної служби.

Здійснений у ході дослідження аналіз рівня ефективності кадрової діяльності державної служби України дав нам змогу виявити комплекс суперечностей, пов'язаний із процесом професійного розвитку кадрів, що гальмує розвиток державної служби як соціальної системи. Своєчасне виявлення цих суперечностей та з'ясування умов, які зумовили їх виникнення, безумовно сприятиме досягненню стабільності та ефективності державної служби, а також задоволенню інтересів українського суспільства.

Отже, на підставі аналізу результатів соціологічного дослідження процесу професіоналізації державних службовців нами виділено такі суперечності:

- між кількісним складом кадрового корпусу державної служби та її ефективністю як соціального інституту;
- між потребою у стабілізації кадрового складу шляхом подолання негативного явища плинності кадрів та необхідністю його професійного оновлення за допомогою залучення до служби молодих фахівців;
- між професійним розвитком кадрів як самостійної підсистеми державної служби та соціальними функціями її органів, що постійно розширюються;
- між конституційним правом громадян на рівний доступ до державної служби на

конкурсній основі та реальною практикою реалізації інтересів держави у процесі відбору кадрів;

- між підвищеними вимогами суспільства до державної служби, у тому числі до професіоналізму її кадрів, та обмеженими можливостями державних службовців щодо їх професійного розвитку.

Суперечності професійного розвитку державних службовців природно випливають із проблем у системі державної служби, формування інститутів громадянського суспільства, демократичного характеру соціально-економічних трансформацій у країні, що зумовлено зміною ролі, функцій та завдань Української держави. Усунення суперечностей є об'єктивно можливим лише в умовах утвердження повної демократії як найбільш соціально прийнятної форми організації та діяльності державних органів, формування правової держави, підвищення ролі і відповідальності державних службовців за результати своєї праці.

Як свідчать результати соціологічного дослідження, на шляху професіоналізації кадрів державної служби виникли значні соціальні бар'єри. Для їх виявлення важливе значення має загальна оцінка кадрових ресурсів України. Необхідно зазначити, що, з одного боку, проблема кадрового забезпечення державних органів професійно підготовленими кадрами ще далека від остаточного вирішення, а з іншого – вже наявні позитивні тенденції у цьому напрямі.

На сьогодні загальна оцінка стану кадрових ресурсів державної служби України в розумінні державних службовців, що виступили як респонденти, є доволі посередньою. Лише один із чотирьох респондентів оцінює рівень кадрового складу високо (4,81%), більше половини опитаних вважає його рівень середнім (69,93%), а близько 19,23% дає низьку оцінку.

Низькі оцінки пояснюються суттєвими причинами: нераціональним використанням можливостей професійно підготовлених кадрів (51,92%), слабкою спрямованістю державної кадрової політики на професійний розвиток державних службовців (44,23%), руйнуванням системи професійної орієнтації молоді (32,69%), низьким рівнем активізації професійних ресурсів суспільства (20,19%). Серед інших причин респонденти відзначили масовий від'їзд висококваліфікованих спеціалістів за кордон (14,42%), зміни у сфері трудових професійних орієнтацій (13,46%) та підготовку спеціалістів масових професій (9,62%).

Сформульоване під час проведення анкетування державних службовців запитання "Які, на Вашу думку, соціальні бар'єри створюють перепони на шляху професіоналізації державних службовців?" та результати

соціологічного дослідження дають змогу виділити такі найбільш суттєві, на думку респондентів, соціальні бар'єри, які перешкоджають професійному розвитку кадрів державної служби.

1. Фактор політичної нестабільності в Україні названий державними службовцями основною перешкодою на шляху їх професійного розвитку (47,12%). Постійні політичні зміни негативно впливають на кадровий склад органів державної влади. При цьому реалізуються інтереси окремих посадових осіб, які бажають оточити себе відданими їм та їх поглядам людьми, не враховуючи те, що кваліфікований державний службовець, здатний компетентно виконувати свої службові обов'язки, є соціальною цінністю і саме цим визначається пріоритет його професіоналізму над його політичною орієнтацією.

Наголошує на надмірному впливі політичних процесів на апарат державного управління як на факторі гальмування процесу формування висококваліфікованого складу державних службовців і професор В.М. Олуйко. Він відзначає, що нечіткість політичного курсу держави змушує "тупцювати на місці" економіку, викликаючи тим самим невдоволення людей. З'являється величезна кількість партій і політичних рухів, що прагнуть влади. Прийшовши до політичної влади за допомогою гасел, виборчих технологій та іміджмейкерів, ці партії без серйозного аналізу існуючого стану речей і без продуманих планів розвитку країни намагаються, насамперед, замінити апарат управління. Такі зміни визначають кардинальні перетворення і в кадровому складі державної служби, причому в усіх галузях влади. Замість процесу збереження "інституційної пам'яті" корпусу державних службовців відбуваються призначення на посади "відданих" апаратників, підбір "команди" задля реалізації сумнівної ідеї, а не зміцнення і стабілізації професійної державної служби [6, с. 152–153].

Оскільки державні службовці знаходяться на службі у суспільства, пріоритетне значення повинні мати не їх політичні вподобання та заангажованість, а особисті якості і професійні здібності, адже суспільство зацікавлене в їх професіоналізмі, а не політизації.

2. Недосконалість нормативно-правової бази як соціальний бар'єр на шляху професіоналізації державних службовців відзначили 46,15% респондентів.

На жаль, у чинному сьогодні законодавстві не приділяється належної уваги вирішенню проблем професіоналізації державних службовців, хоча необхідність розробки такої нормативно-правової бази, яка б сприяла підвищенню ефективності цього процесу, назріла уже давно. Декларативний

характер багатьох положень чинних нормативно-правових актів не дає змоги конструктивно вирішити проблеми, що існують у цій сфері. Зокрема, відсутнє закріплення на законодавчому рівні системи кар'єрного просування державною службою та статусу кадрових служб, який би дав їм можливість брати безпосередню участь в управлінні професійним розвитком кадрів державного органу; не прописана в жодному нормативно-правовому акті відповідальність керівників та кадрових служб за нераціональне використання професійного потенціалу працівників.

Формування кардинально нової за своїм змістом нормативно-правової бази, що стане основою для підвищення якості кадрового складу державної служби, на нашу думку, позитивно вплине на:

- взаємодію центральних та місцевих органів державної влади щодо розподілу повноважень з підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- раціональне використання освітніх закладів з метою укріплення кадрового складу державної служби;
- контроль за діяльністю освітніх закладів, оскільки механізм реалізації функцій контролю, передбачений законом, не враховує специфіку підвищення кваліфікації та професійної підготовки кадрів (короткотерміновість навчання, частоту зміни навчальних програм, діяльності освітніх закладів в умовах самофінансування);
- підготовку педагогічних кадрів освітніх закладів, оскільки специфіка їх праці пов'язана з постійним оновленням змісту навчання;
- розробку та застосування сучасних освітніх технологій, спрямованих на покращення науково-методичного забезпечення професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служби.

У зв'язку з вищевикладеним суттєвих змін мають зазнати, у першу чергу, Закони України "Про державну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також ряд постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів, присвячених питанням професійного розвитку державних службовців.

3. Третє місце серед факторів гальмування професійного становлення кадрів державної служби посіла неефективність державної підтримки та регулювання цього процесу (43,27%). Несприятливо впливає на розвиток кадрового складу відсутність стратегії під час проведення державної політики регулювання кадрових процесів. Практика свідчить, що на загальнодержавному рівні цілеспрямована і систематизована робота з кадрами на сьогодні відсутня. Негативні ас-

пекти кадрового процесу можна простежити у невмінні професійно аналізувати стан справ, організовувати діяльність, налагоджувати контроль за реалізацією рішень та впровадження програм; у прийнятті кадрових рішень без урахування і прогнозування можливих наслідків їх реалізації; у неузгодженості дій кадрових служб та різноманітних управлінських структур.

4. Стосовно негативного впливу економічної нестабільності на процес професіоналізації державних службовців зауважили 35,58% опитаних. Значущість цього показника безперечно зумовлена економічною кризою, соціальною напруженістю та психологічною втомою державних службовців від нереалізованих очікувань стабільності й економічного зростання, що несприятливо позначаються на рівні заробітної плати та можливостях фінансування професійного розвитку. Процеси переходу України до ринкової економіки, поглиблення економічних, інституційних і соціальних перетворень, з одного боку, призвели до суттєвого підвищення вимог до професійних знань та навичок державних службовців, а з іншого – зробили кадровий склад заручником прорахунків у практиці визначення пріоритетів професіоналізації, державного регулювання, суперечностей у нормативно-правових актах, фінансово-кредитній та податковій політиці.

Саме державна кадрова політика має бути дієвим механізмом соціально-економічних трансформацій у країні, оскільки йдеться про її професійно підготовлені кадри. Але сьогодні вона, на жаль, зовсім не відповідає завданням економічної стабілізації в державі. У зв'язку із цим першочерговим заходом для стійкого зростання та стабілізації соціально-економічного стану України, що впливає на ефективність професійного розвитку кадрів державної служби, має стати посилення регулятивної функції держави шляхом здійснення науково обґрунтованої кадрової політики.

5. На відсутність системи кар'єрного просування державною службою як на фактор стримування професійного розвитку вказало 24,04% респондентів. Досить значна кількість державних службовців перед вступом на службу мотивується саме можливістю зробити гідну кар'єру внаслідок досягнення високого рівня професіоналізму, результатом якого буде високий соціальний та матеріальний статус. Але відсутність системи кар'єрного просування та її зв'язку з професійно-кваліфікаційним розвитком значно знижує мотивацію кадрів державної служби до якісної праці та професійного вдосконалення. Недооцінювання цінності професійного досвіду людини як найважливішого національного надбання та найцін-

нішого капіталу будь-якої організації призводить до того, що досить часто службове підвищення отримують не працюючі професійні кадри, а ті, хто є відданим керівникові. На цю проблему вказує В.М. Олуйко, з сумом констатуючи, що "значна частина керівників вважає за краще орієнтуватися на створення сприятливого "кадрового середовища" "під себе", виходячи зі своїх особистих інтересів, а не з інтересів справи. І через це їм вигідно мати "під рукою" не професіонала, а більш керованого, поступливого, безликого ("сірого") державного службовця, який не загрожує власній посаді" [1, с. 201].

6. На відірваності програм навчання від практики як на соціальному бар'єрі на шляху професіоналізації державних службовців наголосили 19,23% опитаних. Цей показник свідчить про те, що на сьогодні зміст навчальних програм майже не пов'язаний з реальною практикою, що призводить до надто затеоретизованого навчання і, як наслідок, слабкої підготовленості до майбутньої професійної діяльності. Адже вже під час навчання у слухачів мають формуватися практичні навички, що допоможуть їм якнайшвидше увійти в курс справи на безпосередньому робочому місці.

На запитання "Яким чином, на Вашу думку, можна посилити зв'язок професійного навчання з практикою?" було отримано такі відповіді:

- а) проводити виїзні заняття в органах влади (39,42%);
- б) частіше запрошувати фахівців-практиків (39,42%);
- в) організувати більше стажувань (38,46%);
- г) збільшити кількість інтерактивних занять (14,42%).

Отримані результати дають змогу зробити висновок, що переважає потреба залучення до проведення навчальних занять фахівців, які мають безпосередню справу із практичною діяльністю у сфері державної служби. Однак, на наш погляд, не варто нівелювати і значення інтерактивних занять у навчальному процесі, адже саме вони дають можливість моделювати реальні практичні ситуації, в яких людина може опинитися під час проходження служби.

7. На неадаптованість зарубіжних програм навчання до українських умов як на негативний соціальний чинник на шляху професійного становлення вказують 6,73% опитаних державних службовців. Звісно, під час реформування державної служби звернення до зарубіжного досвіду підготовки кадрів державної служби є вкрай необхідним. Однак здебільшого адаптація такого досвіду до українських умов відбувається без урахування історичних, соціально-економічних, політичних і культурних особ-

ливостей нашої країни та її кадрових можливостей, що призводить до негативних наслідків і знижує ефективність професіоналізації державних службовців.

Під час соціологічного дослідження державним службовцям було також поставлено запитання щодо факторів, які перешкоджають розвитку їх професіоналізму. Провідні позиції у цьому списку зайняли: оплата праці (74,04%), плинність кадрів (41,35%), недосконалість кар'єрного просування (37,50%), протекціонізм у відборі кадрів (31,73%) та корупція (29,81%).

Оплата праці і недосконалість кар'єрного просування є, перш за все, значними демо-тивувальними чинниками професійного розвитку кадрів державної служби. Наявний низький заробітної плати, на думку більшості державних службовців, не відповідає їх психоемоційним витратам, ступеню відповідальності та компетентності, необхідному для виконання посадових обов'язків. До того ж оплата праці на сьогодні не корелюється з рівнем професіоналізму та кваліфікації, який має державний службовець, і не залежить від його змін, що значно знижує мотивацію працівників державного апарату до професійного вдосконалення, оскільки вони розуміють, що це жодним чином не позначиться на їх матеріальному становищі. Можливість зайняти вищу позицію на кар'єрній драбині безперечно є одним із мотивів для вдосконалення власних професійних якостей, але відсутність системи кар'єрного просування державною службою майже зводить нанівець позитивний вплив цього фактора на стимулювання кадрів державної служби до їх професійного розвитку, оскільки вони не бачать своїх перспектив та не знають можливих напрямів реалізації своїх зусиль.

Плинність кадрів, спричинена політичною нестабільністю, незадовільною заробітною платою та низьким престижем державної служби, є також досить значною загрозою професіоналізму і компетентності державних службовців, а також ефективності діяльності державної служби, оскільки вона створює перепони на шляху забезпечення спадковості та наступності в передачі накопичених досвіду і знань, знижує керованість процесами у відповідних напрямках роботи.

Протекціонізм у відборі кадрів та корупція призводять до того, що досить часто на державну службу приходять непрофесіонали, які не бачать сенсу у підвищенні свого професіоналізму, оскільки їх основною метою є досягнення за допомогою своєї посади певних соціальних привілеїв і гарантій та встановлення вигідних особистих зв'язків.

Серед інших чинників, що створюють перепони на шляху професіоналізації кадрів державної служби, респонденти відзначили

також суб'єктивізм в оцінюванні персоналу (24,04%), часткові реорганізації (13,46%), нерозвиненість адміністративної культури (12,50%), труднощі в отриманні додаткової або спеціальної освіти (4,81%) та в підвищенні кваліфікації (3,85%).

IV. Висновки

Усунення соціальних бар'єрів на шляху професіоналізації кадрів державної служби безперечно дасть змогу створити основу для формування висококваліфікованого кадрового складу, здатного ефективно розв'язувати наявні соціальні завдання. На сьогодні лише створення цілісної системи професійного розвитку державних службовців із застосуванням сучасних методів і технологій управління, а також дослідження організаційних потреб державної служби у висококваліфікованих фахівцях та особистих потреб працівників державного апарату у своєму професійному самовдосконаленні можуть створити умови для швидкого й ефективного вирішення проблеми наявності соціальних бар'єрів професійного розвитку державних службовців в Україні.

Література

1. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення : монографія / [авт. кол.: В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г. Сурай та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М. Олуйка]. – К. : НАДУ, 2008. – 420 с.
2. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект) : монографія / [В.М. Мартиненко, С.М. Серьогін, В.О. Євдокимов та ін. ; за заг. ред. В.М. Мартиненка]. – Х. : Магістр, 2008. – 304 с.
3. Липовська Н. Соціальні фактори ефективності професійної діяльності державних службовців / Н. Липовська // Актуал. пробл. держ. упр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4 (14). – С. 188–197.
4. Липовська Н.А. Соціально-психологічний потенціал митників: діагностика та управління : монографія / Н.А. Липовська. – Д. : АМСУ, 2005. – 225 с.
5. Нинюк І.І. Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / І.І. Нинюк ; НАДУ при Президентові України. – К. : НАДУ, 2005. – 18 с.
6. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В.М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
7. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А.И. Турчинов. – М. : Московский психол.-соц. ин-т Флинта, 1998. – 272 с.

-
8. Хохлов А.А. Кадровые процессы в системе государственной власти (социологический анализ): монография / А.А. Хохлов. – М., 2000. – 272 с.
-

Яшина Ю.В. Соціальні бар'єри професійного розвитку державних службовців

Анотація. У статті проаналізовано соціальні суперечності та бар'єри професійного розвитку державних службовців на основі соціологічного дослідження.

Ключові слова: професіоналізація, соціологічне дослідження, соціальні суперечності, бар'єри, державна служба, державний службовець.

Яшина Ю.В. Социальные барьеры профессионального развития государственных служащих

Аннотация. В статье проанализированы социальные противоречия и барьеры профессионального развития государственных служащих на основе социологического исследования.

Ключевые слова: профессионализация, социологическое исследование, социальные противоречия, барьеры, государственная служба, государственный служащий.

Yashyna Yu. Social barriers of state employees professional development

Annotation. In the article social contradictions and barriers of state employees professional development on the base of social investigation are analysed.

Key words: professionalization, social investigation, social contradictions, barriers, state work, state employee.