

DOI: 10.15421/152073

УДК: 35.8

Трансформація публічної служби України в інститут суспільної взаємодії в умовах глобальної світової кризи

Сергій Серьогін, Ігор Письменний, Наталія Липовська, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті обґрунтовані концептуальні основи трансформації публічної служби України в інститут суспільної взаємодії як однієї з найважливіших умов подолання соціально-економічної кризи та ефективного впровадження суспільних реформ. У роботі аналізується сучасний кризовий стан, в якому знаходиться суспільство та інститут публічної служби, як основний суб'єкт формування та реалізації стратегії державного розвитку. Наголошується, що системна криза цілком може стати тим фактором, який змінює соціальну систему у напрямі зменшення ентропії та сприяє перебудові формату взаємовідносин між публічною службою та суспільством. Визначені сприятливі фактори, що прискорюють досягнення нового якісного стану організації та функціонування публічної служби саме в процесі подолання кризового стану. Обґрунтована необхідність кардинальних інституціональних змін на найвищих щаблях державної влади, а саме в трикутнику «Верховна Рада – Президент – Кабінет Міністрів». На основі досліджень проведених соціологічною службою Центру Разумкова з 13 по 17 лютого 2020 року, а також з 24 по 29 квітня 2020 року (методом телефонного інтерв'ю) відзначається суттєве зниження професіоналізму та якості роботи владних інститутів, що призводить до падіння рівня суспільної довіри до публічної служби. Наголошується на необхідності внесення змін до відповідних законів України, що стане першим кроком до підготовки єдиного цілісного законопроекту «Про публічну службу в Україні», в який доцільно внести фундаментальні засади щодо функціонування публічної служби як інституту суспільної взаємодії. Доведено, що процес трансформації публічної служби України в інститут суспільної взаємодії має відбуватися на всіх рівнях публічної влади шляхом конструктивної суспільної самоорганізації та широким залученням громадян до процесу управління. Висвітлюється роль лідерів територіальних громад, які на основі постійного соціального діалогу та партнерства з громадою мають забезпечити конструктивну суспільну самоорганізацію та максимально нівелювати наслідки кризи.

Ключові слова: соціально-економічна криза, трансформація публічної служби, самоорганізація, довіра до органів публічної влади, лідери, територіальна громада, державний розвиток

Transformation of the public service of Ukraine into an institution of social interaction in the context of the global crisis

Sergii Serohin, Ihor Pysmennyi, Nataliia Lipovska, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The article substantiates the conceptual foundations of the transformation of the public service of Ukraine into the institution of social interaction as one of the most important conditions for overcoming the socio-economic crisis and effective implementation of social reforms. The paper analyzes the current state of crisis in which society and the institution of public service, as the main subject of formation and implementation of public development strategy. It is emphasized that the systemic crisis may well be the factor that changes the social system in the direction of reducing entropy and contributes to the restructuring of the format of the relationship between public service and society. Favorable factors have been identified that accelerate the achievement of a new qualitative state of organization and functioning of the public service in the process of overcoming the crisis. The necessity of cardinal institutional changes at the highest levels of state power, namely in the triangle "Verkhovna Rada – President – Cabinet of Ministers" is substantiated. Based on research conducted by the Razumkov

Centre's sociological service from February 13 to 17, 2020, as well as from April 24 to 29, 2020 (by telephone interview), there is a significant decrease in the professionalism and quality of government institutions, which leads to a decline in public confidence. public service. Emphasis is placed on the need to amend the relevant laws of Ukraine, which will be the first step towards the preparation of a single integrated bill "On Public Service in Ukraine", which should introduce fundamental principles for the functioning of public service as an institution of public interaction. It is proved that the process of transformation of the public service of Ukraine into an institution of social interaction should take place at all levels of public power through constructive social self-organization and broad involvement of citizens in the management process. The role of leaders of territorial communities is highlighted, who on the basis of constant social dialogue and partnership with the community should ensure constructive social self-organization and minimize the consequences of the crisis.

Keywords: *socio-economic crisis, transformation of public service, self-organization, trust in public authorities, leaders, territorial community, state development*

Трансформация публичной службы Украины в институт общественного взаимодействия в условиях глобального мирового кризиса

Сергей Серегин, Игорь Письменный, Наталья Липовская, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье обосновано концептуальные основы трансформации публичной службы Украины в институт общественного взаимодействия как одного из важнейших условий преодоления социально-экономического кризиса и эффективного внедрения общественных реформ. В работе анализируется современное кризисное состояние, в котором находится общество и институт публичной службы, как основной субъект формирования и реализации стратегии государственного развития. Отмечается, что системный кризис вполне может стать тем фактором, который меняет социальную систему в направлении уменьшения энтропии и способствует перестройке формата взаимоотношений между публичной службой и обществом. Определены благоприятные факторы, ускоряющие достижение нового качественного состояния организации и функционирования публичной службы именно в процессе преодоления кризисного состояния. Обоснована необходимость кардинальных институциональных изменений на высших ступенях государственной власти, а именно в треугольнике «Верховная Рада – Президент – Кабинет Министров». На основе исследований, проведенных социологической службой Центра Разумкова с 13 по 17 февраля 2020 года, а также с 24 по 29 апреля 2020 (методом телефонного интервью) отмечается существенное снижение профессионализма и качества работы властных институтов, что приводит к падению уровня общественного доверия к публичной службе. Отмечается необходимость внесения изменений в соответствующие законы Украины, станет первым шагом к подготовке единого целостного законопроекта «О публичной службе в Украине», в который целесообразно внести фундаментальные основы по функционированию публичной службы как института общественного взаимодействия. Доказано, что процесс трансформации публичной службы Украины в институт общественного взаимодействия должен происходить на всех уровнях публичной власти путем конструктивной общественной самоорганизации и широким привлечением граждан в процесс управления. Освещается роль лидеров территориальных общин, на основе постоянного социального диалога и партнерства с обществом должны обеспечить конструктивную общественную самоорганизацию и максимально нивелировать последствия кризиса.

Ключевые слова: *социально-экономический кризис, трансформация публичной службы, самоорганизация, доверие к органам публичной власти, лидеры, территориальная община, государственное развитие*

Постановка проблеми.

Світова соціально-економічна криза 2020 року, спричинена поширенням коронавірусу COVID-19, стала надзвичайною подією в життєдіяльності людства, яка лавиноподібно змінила сучасну реальність. Кожна країна, виходячи з власних можливостей, застосовує різноманітні заходи упередження та боротьби з цією хворобою, шукала та продовжує шукати шляхи максимально вигідного для себе виходу з цієї ситуації. Безумовно, провідна роль у цьому процесі належить інституту публічної служби, на підсистемі якої покладається прийняття та реалізація відповідних ситуативних та стратегічних рішень.

Аналіз досліджень та публікацій.

Питання розвитку інституту публічної служби в різних аспектах привертало увагу багатьох вчених. Зокрема, значний внесок у розвиток теоретичних і методологічних засад за цією проблематикою здійснено в роботах В. Агаманчука, В. Бакуменка, Т. Бутирської, О. Валевського, Н. Гончарук, С. Кравченка, А. Михненка, Н. Нижник, В. Олуйка, Т. Пахомової, Ю. Сурміна, І. Черленьяка, Ю. Шарова та інших учених. На наш погляд, сучасна ситуація вимагає, і головне, – є достатньо сприятливою для впровадження глобальних змін у процес функціонування інституту публічної служби України.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні концептуальних основ трансформації публічної служби України в інститут суспільної взаємодії як однієї з найважливіших умов подолання соціально-економічної кризи та ефективного впровадження суспільних реформ.

Виклад основного матеріалу.

Процес формування правової, демократичної та соціальної держави в Україні відбувається дуже повільно, що безпосередньо пов'язано з багатьма зовнішніми та внутрішніми факторами, які впливають на процес державотворення. Серед основних зовнішніх факторів слід наголосити на веденні військових дій на сході країни, суттєвій залежності України від кон'юнктури на світовому ринку сировинної продукції (метал, зернові культури), а також на значних боргових зобов'язаннях перед зовнішніми кредиторами.

Водночас головною внутрішньою проблемою, що за часів незалежності України набула системного характеру є перманентна політична криза в державі (протистояння між гілками влади, часті зміни уряду, боротьба політичних лідерів між собою, криза професіоналізму на всіх рівнях публічного управління, нехтування правовими та моральними нормами в процесі функціонування системи публічної служби тощо). При цьому політична еліта переважно керується в своїй діяльності відстоюванням власних інтересів, а не людини та суспільства. Перманентна політична боротьба «заради боротьби» набула не просто гіпертрофічного характеру, а перетворилася на фарс, який знищує довіру населення України до владних структур та політичних діячів. Коли в умовах кризового стану ці процеси збігаються з об'єктивним зростанням безробіття та високим рівнем трудової міграції, значною інфляцією, надзвичайно високим рівнем корупції, зменшенням соціальних виплат населенню тощо, держава фактично втрачає свою місію, виявляє нездатність до інновацій з цілепокладання, що врешті-решт може призвести до повної недієздатності системи та її загибелі (руйнації держави). Адже згідно з теорією систем криза обумовлює та підсилює механізми відхилення підсистем та окремих елементів системи від загальної мети, що сприяє формуванню їх власних відокремлених цілей та призводить до втрати системою своєї структурної цілісності.

Отже, співпадіння усіх зазначених факторів з прогнозованою глобальною економічною кризою в світі призвело до найгіршого становища, після якого будь-якій соціальній системі дуже важко виходити на прогресивний шлях суспільного розвитку. Фактично весь світ опинився в зоні біфуркації і поки що складно прогнозувати, коли дестабілізаційні процеси (зростання ентропії) зміняться на протилежні – стабілізаційні (зменшення ентропії). Адже у біфуркаційний період у соціальній системі відбувається радикальна перебудова, що виявляється у боротьбі соціальних структур та акторів, завдяки чому змінюється конфігурація взаємовідношення порядку та хаосу. Фактично старі параметри порядку руйнуються або

суттєво змінюються, після чого починають формуватися нові параметри порядку. При цьому у біфуркаційний період порядок і хаос взаємодіють нелінійно, відповідно, порядок може трансформуватися в хаос, а хаос у порядок. У будь-якому випадку відбуваються еволюційні зрушення (різкі зміни), що, як правило, супроводжуються структурною дезінтеграцією та подальшою інтеграцією на основі перебудови суспільних взаємовідносин (Арнольд, 1990; Пригожин, Стенгерс, 2000).

Тобто еволюційні зрушення слід розглядати як комплекс інформаційних, соціальних і культурно-ціннісних змін, що визначають перехід від одного сценарію суспільного розвитку до іншого. У випадку еволюційного зрушення формується якісно інше співтовариство, з іншим характером соціальних взаємовідносин, що обумовлює новий стан функціонування системи за іншим сценарієм суспільного розвитку. Новий стан системи виникає в результаті флуктуацій як емерджентна властивість соціальної спільності, що самоорганізується та виявляється в точках біфуркації у вигляді актуалізованих управлінських впливів.

Найбільша ймовірність виникнення еволюційних зрушень у кризових зонах, коли значення певних параметрів порядку досягають своїх граничних величин, обумовлених ресурсами управління. У кризових зонах нестійкість системи підвищується, і в неї виникають нові можливості, які вона може реалізувати як вибір у точках біфуркації. Відповідно системна криза цілком може стати тим фактором, який змінює систему у напрямі зменшення ентропії. Водночас вибір подальшого сценарію суспільного розвитку є практично недетермінованим, тому що залежить від багатьох факторів, зокрема від перебудови формату взаємовідносин між владною елітою (публічною службою) та суспільством.

Система публічної служби (як і будь-яка система) не є незмінною, раз і назавжди заданою, вона має розвиватися разом зі суспільною життєдіяльністю. Адже становлення систем – аж ніяк не кінцевий акт. Система, що одного разу виникла, вдосконалюється, розвивається, доповнюється в най-

різноманітніші способи. Змінюються та виникають нові елементи системи, їх зв'язки, відбувається перетворення одних елементів на інші. У певних випадках нові елементи виникають шляхом розвитку, трансформації старих, в інших – за допомогою поділу наявних компонентів, у третьому – система асимілює, вбирає у себе дещо зовнішнє і перетворює його у власний елемент тощо. Відповідно у межах держав утворюються якісно нові політичні системи, формуються нові механізми управління, вдосконалюється міжелементна взаємодія та суспільні відносини.

Очевидно, що знаходячись в умовах постійного динамічного розвитку, і держава, і суспільство, і система публічної служби, які умовно являють собою об'єднання одних і тих самих людей (громадян), орієнтуючись на становлення України як правової, демократичної та соціальної, а суспільства як громадянського, мають постійно зближуватися. Таке зближення відповідно до теорії самоорганізації соціальних систем, полягає насамперед у новому змісті зв'язків та взаємодії з соціально-економічними, політичними, управлінськими, культурно-духовними підсистемами українського суспільства, які б надали змогу не тільки збільшити ефективність прийняття управлінських рішень, їх виконання та реалізації, а й створили оптимальні умови для громадського контролю за виконанням цих рішень, мінімізуючи політичне протистояння в суспільстві та посилюючи його потенціал.

На жаль, українська система публічної служби являє собою значною мірою самостійну, відмежовану від суспільства систему, яка функціонує відповідно до власних цілей і завдань, що значно відрізняються від національних. Сучасні засоби взаємодії та обміну між владою і суспільством мають певною мірою антагоністичний характер, одна зі сторін (влада) традиційно розглядає іншу (суспільство) як своє джерело існування і в такий спосіб обмежує її власну можливість нормально існувати, функціонувати та розвиватися (Білоус, 2007). Відповідно, держава, дедалі більше відсторонюючись від суспільства, втрачає здатність контролювати динаміку самоорганізаційних про-

цесів, і фактично із засобу соціального впорядкування стає ареною боротьби за владу заради захисту інтересів домінуючої вузької соціальної групи суспільства. Від публічної влади українці очікують не декларацій, командування чи вказівок, а надання якісних адміністративних послуг на будь-якому рівні публічного управління кожному громадянину. Тобто соціальні очікування й вимоги громадян виступають детермінантами забезпечення соціальної орієнтації публічної служби.

Отже, в умовах, коли основними тенденціями сучасних соціальних систем є дедалі складніша людська взаємодія, зростаюча свобода діючих суб'єктів і суспільних груп, що ґрунтується на визнанні необхідності забезпечення гармонійного поєднання приватних і суспільних інтересів, публічній службі, на наше переконання, доведеться здійснити власну трансформацію в напрямку його перетворення в інститут суспільної взаємодії. Без такої трансформації неможливо здійснювати управляючі впливи вчасно, у потрібному місці, у необхідному напрямку та адекватно зростаючому різноманіттю соціальної реальності.

Під інституційною трансформацією ми розуміємо процес якісного оновлення взаємовідносин усіх підсистем публічної служби як із суспільством у цілому, так і з окремими громадянами. Така трансформація полягає передусім у зміні ідеології функціонування системи публічної служби, діяльність якої буде спрямована на суспільне служіння за активної співучасті та взаємосприяння інституцій громадянського суспільства щодо становлення України як демократичної, правової і соціальної держави.

Трансформація публічної служби в інститут суспільної взаємодії має значні переваги, такі як: прозорість та ефективність здійснення управлінських дій, формування атмосфери довіри до публічної влади, порозуміння і конструктивна співпраця адміністративних структур і громадян тощо. Водночас має і певні ризики, такі як: бюрократизація системи публічної служби, пасивність громадян у відносинах з владою, відсутність необхідної нормативно-законодавчої бази тощо. Тому впровадження такого інституту має бути

цілісним системним процесом, з використанням кращих практик світового досвіду, адаптованого до національних потреб, а також узгодженим з концептуальними засадами реформування всієї системи публічного управління в Україні та процесом активного формування громадянського суспільства.

Очевидно, що така трансформація неможлива без кардинальних інституціональних змін на найвищих щаблях державної влади, а саме в трикутнику «Верховна Рада – Президент – Кабінет Міністрів». Рівень професіоналізму кожного з цих органів, так само як і взаємовідносини між ними є не тільки визначальними для формування параметрів порядку усіх соціальних процесів в країні та вироблення трендів у ході суспільного розвитку, а й одночасно мають виступати прикладом для функціонування та відповідних змін на усіх інших рівнях системи публічної служби. Тобто здійснюючи організаційно-регулюючий вплив на суспільно-політичні процеси, вищі органи державної влади мають усіляко демонструвати приклад дотримання демократичних норм взаємовідносин усіх владних інститутів у суспільстві та забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Такий підхід передбачає налагодження партнерських відносин органів влади з інститутами громадянського суспільства, які повинні базуватися на взаємозацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних, зокрема, з процесом виходу країни із кризового стану.

Під час цієї безпрецедентної світової кризи ми спостерігаємо як країни світу, закриваючи кордони та здійснюючи необхідні протекціоністські заходи, намагаються не тільки якомога швидше подолати пандемію, а й шукають власні ефективні моделі майбутнього існування у післякризовій реальності. Перед публічними службами усіх країн світу постали два глобальні виклики, що потребують, по-перше, прийняття відповідних рішень спрямованих на: забезпечення всебічної безпеки громадян, перерозподіл державних ресурсів на користь медичного обслуговування людей та підтримку відповідних секторів економіки, забезпечення соціального захисту найбільш вразливих верств населення тощо, а по-друге, одночас-

ного вироблення стратегії подальшого національного розвитку, що дозволять досягти переваг на світових ринках у перспективі.

Стосовно першого напрямку діяльності українська влада ухвалила низку відповідних рішень, що дозволяють сподіватися на певну стабілізацію ситуації. Зокрема, своєчасно запроваджені карантинні обмеження, відновлено державне регулювання цін на основні групи товарів, здійснено секвестр державного бюджету з метою створення Фонду захисту України від коронавірусу COVID-19, збільшено мінімальну допомогу з безробіття, зроблено певні кроки щодо підтримки малого та середнього бізнесу, здійснено виплати разової допомоги переважній більшості пенсіонерів тощо.

Гірша ситуація, на наш погляд, з чітким подальшим баченням розвитку України у світі, що стрімко змінюється, та ефективного використання її потенціалу з огляду на можливості, що обов'язково з'являться після закінчення кризи. Навіть проект програми нового Уряду, який мав би бути затвердженим одночасно з формуванням Кабінету Міністрів, має переважно декларативний характер та не містить чітких стратегій та пріоритетів щодо виходу країни на якісно вищий рівень розвитку.

Вищі органи державної влади мають враховувати, що криза характеризується не тільки як негативний процес, а й одночасно такий, у надрах якого через механізми стрибкоподібних змін можуть відбутися позитивні зрушення й зароджується новий порядок, нова система існування. Світовий досвід свідчить: кризи – важлива і навіть необхідна стадія в розвитку будь-якої країни. Держави виходять із криз із сильнішою здатністю до опору, оновленими, наростивши запас внутрішніх сил. Сполучені Штати стали тим, чим вони стали, багато в чому після кризи 30-х років, яку в цій країні називають Великою депресією (Кучма, 2004).

Фактично тодішня криза у США мала структурну основу, тобто породжувану як наявним станом справ, так і пропорцією елементів державної системи, їхньою взаємодією. Така криза виявляється в тому, що скорочується якісний стан окремих компонентів, звужується поле можливостей люди-

ни – економічне, соціальне, значеннєве, культурне, наукове та ін., деякі групи державного соціуму втрачають здатність розвитку. Звичайно, інші компоненти держави, інші групи та їхні сфери діяльності можуть здобувати певні вигоди, переважне становище. Однак подібні пропорції зовсім не означають, що буде створена гармонійна державна структура, яка забезпечує розвиток відповідно до необхідних цілей (Бутирська, 2008).

Головним у подоланні тієї кризи виявився навіть не підйом виробництва – бурхливий підйом (не просте повернення втрачених висот) почався в Америці лише у 1943-му, на тринадцятому році кризи, коли пішли могутні замовлення на зброю, – а перелом настроїв у країні, який позначився в 1935 році. Тоді ще продовжувався крах банків, прийшла небувала засуха, лютували порохняві бурі, масово розорялися фермери, безробіття навіть йшло вгору, але більшість американського народу вже відчуло, що всупереч усьому воно перебороло долю. Що ж переломило настроїв в Америці 30-х? Настанова на позитивні цінності, на оптимізм і патріотизм. У цьому були єдині всі: церковні проповідники, газети, радіо (телебачення ще не було), Голівуд. Опозиція не перетворювала соціальний протест на свідоме розгойдування човна (Кучма, 2004).

Тодішня ситуація є яскравим прикладом ефективною взаємодії соціальних (у першу чергу управлінських) структур щодо спільного подолання масштабної суспільної проблеми. У процесі такої взаємодії формується інституційна структура суспільства, яка забезпечує соціально-економічну самоорганізацію на принципах кооперативності між індивідами, соціальними групами, органами публічної влади з приводу задоволення потреб в умовах обмежених ресурсів, збалансування їх інтересів у процесі розподілу та перерозподілу суспільних ресурсів та результатів їх використання. Відповідно існує тісний взаємозв'язок між якістю інститутів та соціально-економічним розвитком: за низької якості перших можливість успішно розвиватися практично виключена.

На жаль, протягом останніх років ми спостерігаємо суттєве зниження професіоналізму та якості роботи владних інститутів,

що призводить до стрімкого падіння рівня суспільної довіри до публічної служби після чергових президентських або парламентських виборів. Так, рівень довіри до Президента України В. Зеленського був найвищим у вересні 2019 р. – тоді йому довіряли 79 % громадян, не довіряли — лише 13,5 %, у лютому 2020 р. — відповідно 51,5 % і 41 %. Верховній Раді України у вересні 2019 р. довіряли 57 % опитаних, не довіряли — 25 %, у лютому 2020 р. — відповідно 28 % і 65 %. Уряду у вересні 2019 р. довіряли 57 % респондентів, не довіряли — 22 %, у лютому 2020 р. — відповідно 28 % і 64,5 % (Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020 р.)).

В умовах парламентсько-президентської системи управління саме парламент як загальнонаціональний, постійно чинний, колегіальний представницький орган має створювати в державі такі параметри порядку, які забезпечують ефективну взаємодію громадянського суспільства з публічною службою, і відповідно повноцінне функціонування цього інституту стає необхідною умовою повернення довіри суспільства до влади. Натомість навіть в умовах так званої монобільшості, що вперше склалася за часів незалежності України, парламент продовжує бути ареною перманентної конфронтації політичних сил, іноді з абсолютно нецивілізованими формами відстоювання політичних інтересів, як-то: блокування трибуни, бійки між депутатами тощо. Навіть законодавчий процес використовується депутатами як політична зброя проти своїх опонентів. Мова йде, зокрема, про запровадження «турборежиму» при розгляді законопроектів, внесення дуже дискусійних з правової точки зору норм до Закону «Про Регламент Верховної Ради України», прийняття надважливих для країни та суспільства рішень вночі тощо.

Очевидно, що в сучасних умовах Верховна Рада України має бути професійним органом, де взаємодіють різноманітні підсистеми у вигляді політичних сил, визначених соціумом, між якими здійснюється інтенсивний обмін поглядами, ідеями, досвідом, думка-

ми, і таким чином відбувається конкуренція альтернатив щодо розв'язання постійно виникаючих проблем та досягається цілісність (бажана ціль системи) на основі формування законодавчого поля, що визначає вектор подальшого суспільного розвитку.

Важливим для подальшого конструктивного діалогу між політичними силами в Україні є нормативне закріплення та реальне забезпечення прав опозиції, без чого вона буде виступати винятково дестабілюючою силою в роботі парламенту. У цьому аспекті слід наголосити, що опозиція є необхідним елементом для подальшого ефективного суспільного розвитку. Адже відсутність опозиції з реальними організаційними можливостями означає безальтернативність розвитку, звуження еволюційного конуса можливостей, а також відсутність публічно висловленої альтернативної оцінки ефективності політичного керівництва та державного управління, без якої неможлива реальна об'єктивна оцінка цих процесів (Нижник, Черленяк, Олуйко, 2003, с. 68). Тому найближчим часом необхідно ухвалити закон про опозицію, де мають бути чітко визначені організаційні можливості щодо її впливу на процеси ефективного суспільного розвитку.

Надзвичайно важливу роль протягом усього періоду незалежності України відіграє інститут Президента. Після останніх виборів вплив цього одноособового державного органу на всю систему публічної служби тільки посилювався. Адже саме на хвилі суспільної довіри до морального авторитету та передвиборчої програми Президента відбулося суттєве оновлення Верховної Ради України та відповідно усіх інших підсистем управління. Суспільний запит на «нові обличчя» було реалізовано, проте дуже швидко прийшло суспільне розчарування з огляду на недостатню компетентність багатьох посадових осіб публічної служби. У країні навіть встановлено «антирекорд» терміну функціонування уряду – півроку від його формування до відставки парламентом. Фактична безсистемність кадрової політики, що останнім часом відбувається на всіх рівнях публічної служби призводить до посилення ентропійних процесів у суспільстві.

Офіс Президента не повинен підміняти

інші структури управління, натомість має бути потужним аналітичним центром, що об'єктивно оцінює суспільні процеси та на працює пропозиції для прийняття Президентом ефективних рішень відповідно до його Конституційних повноважень. У свою чергу, Президент як інтегруючий елемент у трикутнику «Верховна Рада – Президент – Кабінет Міністрів» і як лідер нації має усіляко сприяти виконанню всіма іншими органами системи публічної служби політичних зобов'язань, підтриманих суспільством під час виборів,

На наш погляд, під час світової пандемії першочерговим кроком Президента має бути об'єднання владних зусиль на реалізацію пріоритетних завдань, що постають в умовах кризового стану. Саме криза може і має стати важливою мотивацією для об'єднання всієї політичної та адміністративної еліти в напрямку консолідації зусиль на її подолання. У такі важкі для країни часи конфлікту між вищими суб'єктами влади неприпустимі, натомість треба спільно приймати ефективні рішення щодо подолання кризових явищ. Адже політичне протистояння не тільки збільшує рівень ентропії в середині держави, а й може значною мірою впливати на міждержавні взаємовідносини у глобальному світі. Зокрема, треба припинити дискусії щодо оголошення Україною дефолту, а вести конструктивні переговори з міжнародними фінансовими організаціями та кредиторами, максимально забезпечуючи при цьому захист національних інтересів.

Багато в чому вихід із існуючої ситуації залежить від професійності уряду, його готовності протистояти кризі та вміння скоротити її негативні наслідки у відповідних сферах суспільної життєдіяльності. Стає цілком очевидним, що традиційні форми та методи соціального управління вже не відповідають сучасним реаліям, коли процеси взаємодії публічної служби із суспільними підсистемами пов'язані з різнобічним обміном енергією, інформацією та іншими ресурсами, що збільшуються і прискорюються. Вважаємо, що висока динаміка мінливості та невизначеності сучасного середовища зумовлює необхідність для органів управління бути готовими до розробки та прийняття рішень

у ситуаціях, коли загрозливі або позитивні зміни ще тільки починають усвідомлюватися, а можливості виявлення їх причин та масштабів наслідків є обмеженими. Прикладом достатньо перспективного рішення у даній ситуації можна вважати ініціативу Президента, підтриману урядом, щодо реалізації програми «Велике будівництво», спрямовану на реалізацію масштабних інфраструктурних проектів. Тільки на дорожні роботи в 2020 році передбачено фінансування в обсязі 100 млрд грн. За умов вдалої реалізації цієї програми має бути створено десятки тисяч робочих місць та побудовано сотні суспільно важливих об'єктів.

Зважаючи на те, що суб'єктом формування уряду виступає Верховна Рада України, зміцненню організаційних зв'язків системи «парламент – уряд» сприятиме максимальне пристосування функціональної структури Кабінету Міністрів України до структури Верховної Ради України. Фактично парламентські комітети як провідні галузеві органи Верховної Ради України мають бути структурами, що спрямовують та контролюють роботу відповідних міністерств і відомств.

Оптимальна побудова структур Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України за певними функціональними напрямками є чинником, який дозволить повноцінно функціонувати та забезпечувати цілісність системи «парламент–уряд». Такий підхід відповідатиме важливому синергетичному принципу: «Лише у разі створення типологічно відповідної структури внаслідок вдалого вибору організації взаємодії між частинами, що еволюціонують, здійснюється вихід на новий, більш високий рівень ієрархічної організації, тобто робиться крок у напрямі еволюційного вдосконалення» (Нижник, Черленяк, Олуйко, 2003, с. 65). Доцільним, на нашу думку, також є відновлення роботи урядових комітетів (ліквідовані з незрозумілих причин у 2010 році), які здійснювали попередню фахову експертизу постанов уряду.

На наш погляд, на якісно новий рівень має вийти взаємодія між Апаратом Верховної Ради України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Офісом Президента

України в напрямку інформаційного взаємобміну та вироблення узгодженої стратегії державного розвитку. Узагалі в кризових умовах на апаратні структури покладається значно більший обсяг організаційної та інформаційно-аналітичної роботи, від якої значною мірою залежить якість підготовки рішень та їх подальша реалізація.

В. Атаманчук (1997) зазначає, що інформація покликана з'єднати в управлінні об'єктивне і суб'єктивне, бути носієм достовірних даних щодо об'єктивізації та об'єктивації будь-якого управлінського процесу. Коли такої інформації немає, або її недостатньо, то державне управління функціонує або «вхолосту», або з великими вадами (Атаманчук, 1997, с. 136). Зважаючи на це, значно підвищуються професійні вимоги до працівників апаратних структур, які здійснюють організаційно-правове та інформаційно-аналітичне забезпечення органів публічної служби.

Досвід державного будівництва в Україні свідчить, що замість того, щоб створювати спільні правила гри на основі ефективного балансу влади, неможливості її узурпації жодним елементом та сприяння самоорганізації соціуму на базі об'єднуючих для усього суспільства цінностей, у країні після прийняття Конституції вже тричі змінювалася форма правління – з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську і навпаки. Але для ефективного управління форма правління є вторинною відносно змісту розвитку відносин між владою та суспільством. У державах із розвиненими громадянськими інститутами система публічної служби побудована на основі конструктивної взаємодії між її елементами та соціального партнерства, перебуває під суспільним контролем і тому є досить чутливою до потреб громадян і суспільства. У процесі такої взаємодії удосконалюється форма правління, яка є найбільш прийнятною для суспільства саме завдяки формуванню оптимальної системи задоволення потреб соціуму.

Отже, за умов достатньої політичної волі можновладців кризову ситуацію можна використовувати як шанс, який дає можливість після швидкого подолання біфуркаційного періоду, розпочати інтенсивний процес докорінного перетворення змісту діяльності

публічної служби. Спробуємо визначити сприятливі фактори, що прискорюють досягнення нового якісного стану організації та функціонування публічної служби саме в процесі подолання кризового стану.

По-перше, будь-яка криза сама по собі вимагає максимальної мобілізації внутрішніх ресурсів на її подолання, що передбачає такі зміни у сфері публічної служби, які будуть чітко підпорядковані досягненню цілей подальшого суспільного розвитку. Адже суспільні трансформації, як правило, надзвичайно важко відбуваються без відповідної трансформації самої системи публічної служби.

По-друге, під час кризи відбувається об'єктивне зближення суспільства з владою, з огляду на справедливе очікування громадян на певну допомогу з боку структур публічного управління, що актуалізує проблему вироблення нових форм взаємодії в системі «суспільство – держава – людина», коли роль держави значно посилюється.

По-третє, у такій нестабільній ситуації малі впливи (окремі рішення органів публічної влади) можуть привести, завдяки ефекту нелінійності, до неймовірно швидких та вагомих наслідків, причому як позитивних, так і деструктивних. Тому посилюється відповідальність публічних службовців за результати управлінських дій та подальшу долю соціальної системи.

По-четверте, як правило, у кризових ситуаціях з'являються харизматичні лідери, які можуть здійснити кардинальний вплив на перебіг процесів біфуркаційного моменту та спрямування суспільної енергії на відповідну поведінку всієї соціальної системи.

По-п'яте, бурхливі політичні події в Україні сприяли значному підвищенню політичної свідомості громадян, що, у свою чергу, посилює суспільну вимогливість до прозорої діяльності публічної влади та примушує органи публічної служби створювати умови для вирішення соціальних проблем населення.

По-шосте, у кризовий період значно пришвидшується зміна домінуючих у суспільстві цінностей, які в стабільній ситуації змінюються значно повільніше ніж соціальна дійсність. Тобто існує велика вірогідність

швидкого поширення цінностей громадянського суспільства (соціальна справедливість, верховенство права, солідарність у подоланні кризових явищ та ін.) завдяки фундаментальним змінам у засобах вирішення суспільних проблем, на яких базується публічно-управлінська діяльність. Коли ж соціально значущості цінності змінюються, суспільство реалізує свій потужний потенціал не тільки за рахунок мобілізації різноманітних ресурсів для вирішення поставлених завдань, а й у процесі творчої самоорганізації, яка продукує інновації для здійснення суспільно корисних справ.

По-сьоме, в Україні з 2015 року відбувається реформа децентралізації публічної влади, яка створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян і має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система відносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг. До речі, під час карантину Верховна Рада України ухвалила зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які мають прискорити завершення процесу формування спроможних територіальних громад. Мова йде про тимчасову передачу Уряду повноважень щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад.

Крім перелічених факторів, слід враховувати швидкі темпи розвитку людського потенціалу, що має надзвичайну енергію, яку слід упорядковувати та спрямовувати в необхідному руслі. Маємо на увазі те, що за підвищення певного рівня спрямування енергії в середовище, воно може легко самозбудитися і перейти в режим інтенсивного горіння («лазерний режим») (Хакен, 1989). Суб'єктом, що впливає на всі сфери суспільної життєдіяльності і відповідно на процеси енерго-інформаційного обміну є винятково інститут публічної служби. Завдяки ефективній діяльності останнього достатньо легко можна сприяти конструктивним самоорганізаційним процесам, регулюючи їх

різним рівнем доданої енергії, спрямовуючи їх на подальшу оптимізацію взаємовідносин між публічною службою та суспільством із широким залученням самого суспільства в процес публічного управління. Таким чином, саме від характеру функціонування системи публічної служби багато в чому залежить тип політичного режиму суспільства, його відкритість чи закритість, політичні, економічні, соціальні, культурні, релігійні та інші відносини, які, у свою чергу, впливають на стабільність існування держави та її розвиток. Відповідно, надзвичайно важливим є встановлення інтерактивних відносин між системою публічної служби та суспільством, коли має місце синергія управляючого суб'єкта та середовища, в якій він діє, і на основі конструктивних зв'язків між ними відбувається взаємне становлення та прогресивний розвиток у процесі спільної діяльності.

Очевидно, що такі відносини можуть існувати тільки на основі високого рівня довіри суспільства до публічних інститутів. Суспільство з високою довірою характеризується пріоритетом суспільних цінностей і здатністю до ефективної суспільної взаємодії. Довіра також передбачає добровільне взяття на себе членами суспільства, громадянами зобов'язань щодо здійснення суспільних функцій.

При цьому, слід погодитися з думкою, що хоча довіра до політичних і державних інститутів і ґрунтується на ставленні до їх рішень та дій, вона не зводиться до оцінки цих рішень та дій постфактум. Довіра до державних та політичних інститутів (як і будь-яких інших соціальних інститутів) включає передусім очікування громадян щодо рішень та дій цих інститутів у майбутньому, а не тільки в минулому. Саме в цьому сенсі можна говорити про наявність чи відсутність «кредиту довіри» до певних державних чи політичних інститутів. Йдеться про те, що кредит довіри – це очікування більш позитивних дій від цих інститутів у майбутньому, ніж вони на думку громадян, зробили в минулому. І навпаки, відсутність кредиту довіри – це впевненість громадян у тому, що в майбутньому від цих інститутів вони нічого доброго не очікують (Вишняк, 2010).

Це підтверджує дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 13 по 17 лютого 2020 року. Характеризуючи дії влади, найчастіше громадяни України вважають, що нова влада намагається покращити ситуацію в країні, але їй це поки що переважно не вдається зробити (таку думку поділяють 41 %, у жовтні 2019 р. так вважали 41,5 % респондентів, у листопаді — 44 %). Разом з тим, порівняно з попередніми місяцями зменшилася частка тих, хто дотримується думки, що нова влада намагається покращити ситуацію в країні, і багато в чому їй це вдається (її зараз поділяють 14 %, тоді як у жовтні — 29 %, у листопаді — 25 %), та зросла частка тих, хто вважає, що нова влада не намагається покращити ситуацію в країні, а лише імітує зусилля в цьому напрямі — 37 %, тоді як у жовтні цю точку зору поділяли 20 %, у листопаді — 23 %).

Частка респондентів, які відповіли, що дії нової влади виправдали їх сподівання, порівняно з жовтнем зменшилася з 23 % до 13 %, незмінною (5 %) залишилася частка тих, хто відповідає, що дії нової влади виявилися кращими, ніж вони очікували, з 9 % до 20 % зросла частка тих, хто заявив, що нова влада не виправдала їх сподівань, з 12 % до 19 % зросла частка тих, хто відповів, що від нової влади вони нічого доброго не очікували, так і сталося, з 6 % до 13 % — що вони від нової влади нічого доброго не очікували, але вона виявилася ще гіршою, ніж вони думали. З 40 % до 25 % зменшилася частка тих, хто дотримується думки, що ще занадто рано давати оцінку діям влади.

Якщо протягом жовтня-грудня минулого року відносна більшість громадян вважала, що нинішня влада краща, ніж попередня (48 % у жовтні і 43 % у грудні), то за даними останнього опитування, частка таких зменшилася до 30 %, а частка тих, хто вважає, що вона нічим суттєво не відрізняється від попередньої, зросла до 39 % (у жовтні вона становила 27 %, у грудні — 34 %). Також зросла частка тих, хто вважає, що вона гірша за попередню (зараз вона становить 20 %, тоді як у жовтні — 8 %, у грудні — 13 %). Якщо у вересні 2019 р. 54,5 % опитаних вважали, що дії Президента В. Зеленського у першу чергу спрямовані на захист загальнонаціональних

інтересів, а 24,5 % — що вони спрямовані на захист власних інтересів та інтересів свого політичного оточення, то у лютому 2020 року частка перших знизилася до 37 %, а частка других зросла до 41 % (Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020 р.)).

Достатньо показовим також є дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 24 по 29 квітня 2020 року методом телефонного інтерв'ю щодо загальної оцінки ситуації в суспільстві. Так, 29 % респондентів вважають, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі, 49 % — що події розвиваються в неправильному напрямі. 29 % опитаних дотримуються думки, що Україна здатна подолати наявні проблеми та труднощі протягом найближчих кількох років. Частка тих, хто вважає, що країна здатна їх подолати у більш віддаленій перспективі, становить 50 %, що не здатна їх подолати — 14,5 % (Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (квітень 2020р.)).

Отже, в Україні спостерігається негативна динаміка щодо оцінки населенням рівня довіри до суб'єктів публічної служби, що пов'язано з недостанім забезпеченням з боку владних структур обіцяних соціально позитивних змін у процесі вирішення найбільш актуальних суспільних проблем та ефективної реалізації людського потенціалу країни. Якщо політична сила, йдучи на вибори у 2019 році, обіцяла забезпечити реальне народовладдя в країні, і багато в чому завдяки саме цьому пункту передвиборчої програми отримала кредит довіри населення, то майже рік розробляти проект закону про референдум, на наш погляд, занадто довго. Влада має зрозуміти, що маючи такий дієвий механізм забезпечення народовладдя як референдум та вмівши його застосовувати, вона свої подальші дії підкріплює та легітимізує суспільною підтримкою, і таким чином реалізує 5 статтю Конституції України щодо єдиного джерела влади.

У громадянському суспільстві довіра населення формується шляхом, по-перше, забезпечення відкритості органів публічної

влади задля розуміння громадянами сутності, цілей і завдань, що виникають у відповідній сфері життєдіяльності, а, по-друге, ефективного вирішення актуальних проблем населення з позиції представлення більшості інтересів громадян. Тому довіру громадян до публічної влади слід розглядати одночасно і як один з основних чинників підвищення суспільного добробуту, і як рушійну силу реформ та ефективного суспільного розвитку.

Разом з тим слід враховувати, що деякі реформи у процесі їхнього здійснення обертаються протилежним результатом, або починають розвиватись якимось інакше, підкоряючись своїм, самоорганізаційним основам. Іноді реформи, які видаються логічними і обґрунтованими, не знаходять свого соціального носія. Водночас діяльність окремих груп населення не знаходить свого продовження, тому що в суспільстві відсутнє відповідне політико-правове підґрунтя та необхідні соціальні інститути. Фактично соціум у процесі трансформацій набуває принципово нових якостей, що порушують попередню когерентність взаємодії соціальних інститутів і здатні викликати надмірну реакцію цього соціуму на вплив владних структур. У результаті процес модернізації може трансформуватись в процес біфуркації (Сльчанінов, 2005, с. 13). Як справедливо зазначає Ю. Шаров (2001), – особливістю процесів трансформацій у суспільстві є те, що ініціатори змін змушені змінюватися самі, і часто це є найскладнішим у здійсненні змін. Безпосередньо це стосується персоналу органів влади й управління всіх рівнів, традиційна професійна ментальність яких ще досить далека від управлінської ідеології, яка задається місією цих органів (Шаров, 2001, с. 7). Тому так важко відбувається реформа публічної служби та удосконалення діяльності цього інституту в напрямку відповідності його здатностей і можливостей суспільним потребам та інтересам. Зокрема, влада традиційно намагається підлаштувати правові норми під політичну ситуацію. Яскравим прикладом у цьому контексті стало виведення наприкінці 2017 року голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників з-під дії Закону України «Про державну службу», що дозво-

лило їх призначення без проведення конкурсів на зазначені посади.

Узагалі до конкурсного відбору на всіх рівнях публічної служби останнім часом виникає багато справедливих запитань від суспільства. Професійні якості претендентів, як правило, не відіграють вирішальної ролі під час призначення на посаду. Натомість дуже часто призначення на посади відбуваються за принципом особистої відданості й політичної відповідності. Наразі конче потрібно вибудовувати прозору систему заповнення вакансій публічної служби на основі об'єктивної оцінки навичок, компетенцій та особистих якостей претендентів, яким довіряє суспільство та які будуть спроможні ефективно реалізувати будь-які реформи в Україні.

Значною мірою звужує поле можливостей щодо прийняття на публічну службу чинні люстраційні норми Закону України «Про очищення влади», які у процесі практичної реалізації не дозволяють багатьом професійним кадрам повернутися до роботи в органах влади. Звернення до Конституційного Суду України щодо конституційності певних норм закону також не дало результату, адже цей абсолютно заполітизований орган відклав розгляд справи на невизначений термін.

Венеціанська комісія у своєму висновку зазначила, що закон про люстрацію містить кілька серйозних недоліків і вимагає перегляду, принаймні, наступного:

- люстрація повинна застосовуватись тільки до тих посад, які, дійсно, можуть становити значну загрозу для прав людини та демократії; перелік посад, який підлягає люстрації, повинен бути переглянутий;

- вона повинна бути доведена в кожному окремому випадку, і не може презумуватись лише на підставі приналежності до категорії державних посад; критерії люстрації повинні бути переглянуті;

- повноваження щодо проведення люстрації необхідно забрати у Міністерства юстиції та передати їх спеціально створеній незалежній комісії, з активним залученням громадянського суспільства;

- процедура люстрації повинна проходити з дотриманням гарантій справедли-

вого судового розгляду (право на адвоката, рівність сторін, право бути заслуханим); адміністративне рішення щодо люстрації повинно бути призупинено на час оскарження в суді і до остаточного рішення суду. Закон про люстрацію має конкретно передбачати ці гарантії;

– оприлюднення інформації про осіб, до яких застосовуються люстраційні заходи, має відбуватися тільки після винесення судом остаточного рішення (Висновки Венеціанської комісії по закону о люстрації).

На наш погляд, найближчим часом логічним буде внесення змін до Закону України «Про очищення влади» з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії та досвіду практичної реалізації відповідних організаційно-правових заходів. У плані системного удосконалення функціонування інституту публічної служби також важливо ухвалити новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який би став першим кроком до підготовки єдиного цілісного законопроекту «Про публічну службу в Україні». У цей стратегічний документ, окрім необхідних положень, що регулюють діяльність усіх видів публічної служби, на наш погляд, доцільно внести фундаментальні засади щодо функціонування публічної служби як інституту суспільної взаємодії з подальшою деталізацією цих положень у нормативно-правових актах, що визначають порядок організації взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Отже, у сучасних умовах потрібна глибинна трансформація публічної служби в інститут суспільної взаємодії, що приведе до системного покращення спільної діяльності органів влади та інститутів громадянського суспільства на основі довіри, порозуміння та співпраці, що особливо важливо у кризовий період.

Первинним у кризовій ситуації повинен бути справедливий перерозподіл ресурсів та їх ефективне використання задля своєчасного задоволення першочергових суспільних потреб. Зокрема, найбільш болючим питанням для підприємств та населення залишається невиправдано високий рівень тарифів на комунальні послуги. В умовах кризи логічним буде нарешті знайти кон-

сенсус щодо оптимальної ціни на енерго-ресурси. Натомість саме в цей період вищі органи державної влади цілеспрямовано продовжують надавати преференції певним корпораціям, що виробляють більш дорогу теплову та сонячну енергію та одночасно припиняють діяльність енергоблоків на атомних станціях, де виробляється набагато більш дешева електроенергія. Цей приклад свідчить, що вплив українських олігархів на політичну та адміністративну систему поки що жодним чином не зменшився, а влада у цьому процесі продовжує підтримувати певні корпоративні інтереси, що абсолютно не відповідають загальним суспільним потребам. Фактично, як і раніше, домінуючим фактором залишається особиста зацікавленість певних осіб у владі, як у найприбутковішому бізнесі, що сприяє активному продовженню корупційних схем у країні та поглибленні соціальної поляризації суспільства.

Отже, у процесі трансформації публічної служби вкрай потрібно вироблення ефективних управлінських механізмів, які б максимально враховували як об'єктивні, так і суб'єктивні характеристики та стратегічні перспективи розвитку соціальних об'єктів управління. Якщо влада діє інерційно та із запізненням реагує на соціальні виклики, біфуркаційний період невиправдано затягується і держава втрачає власну здатність до самовідтворення. У свою чергу, суспільство в умовах посилення ентропійних процесів намагається змінити імператив свого розвитку, насамперед шляхом зміни недієздатних структур публічної служби. Це може відбуватися радикально – шляхом революційних подій (досвід майданів), або шляхом чергових та позачергових виборів.

На наш погляд, задля пришвидшення трансформації інституту публічної служби та посилення відповідальності органів влади за свої рішення та дії, доцільним буде зменшення терміну депутатських мандатів представницьких органів усіх рівнів з 5 до 3 років. У середньостроковій перспективі це буде нівелювати соціальне та політичне напруження в суспільстві завдяки більш інтенсивному процесу залучення до публічного управління кваліфікованих фахівців на основі більш динамічної конкуренції

ідеологій та ідей щодо подальшого державного та регіонального розвитку. Це також має пришвидшити злам олігархічної моделі нашої політичної системи, адже олігархам стане складніше та дорожче домовлятися з владними структурами. У цьому контексті все частіше лунає ідея формування в Україні двопалатного парламенту, верхня палата якого буде складатися із представників регіонів.

Світовий досвід, так само, як і українська історія свідчать, що для забезпечення ефективного управління та активної побудови громадянського суспільства самих лише змін на вищих щаблях влади замало. Паралельно має відбуватися трансформація системи місцевого управління з орієнтацією на всебічне сприяння суспільної самоорганізації. Адже саме на рівні села або селища, головні компоненти громадянського суспільства – громада й представницька влада, індивідуальні та колективні інтереси, права і свободи громадян можуть отримати найповнішу реалізацію. Це обумовлено тим, що на місцевому рівні беруть початок усі суспільно-політичні процеси та закладаються підвалини взаємодії між людиною і державою. При цьому конструктивна суспільна самоорганізація має відбуватися шляхом широкого залучення громадян до процесу управління, що максимально можна забезпечити передусім на найближчому до людей рівні публічного адміністрування.

Водночас слабкість самоорганізації соціального капіталу громад в Україні, нестабільність неформальних інститутів та недостатня дієвість правозастосування на центральному та локальному рівнях зумовлюють ефективність створення на регіональному та місцевому рівнях спеціалізованих інститутів розвитку. Такі інститути місцевого розвитку можуть функціонувати на засадах фінансування з місцевого бюджету чи спільного фінансування із залученням коштів приватного бізнесу, міжнародної допомоги тощо, від власної господарської діяльності таких інститутів або мати форму неприбуткових громадських об'єднань. Перевагою існування таких інститутів є наявність заздалегідь визначених прозорих правил їхньої діяльності, завдяки чому в умовах інституційної недостатності вони

можуть бути точкою концентрації інтересів основних груп, представлених у громаді, що забезпечує колективні дії на регіональному рівні, а співпраця з ними дозволяє долучатися до стратегій стабільних економічних суб'єктів з інших регіонів і країн. Окрім іншого, інститути розвитку можуть бути ефективним засобом імплементації в національну інституційну систему імпортованих інститутів.

Основними видами інститутів місцевого розвитку є: агенції регіонального та місцевого розвитку; центри (мережі) інформаційного обміну та розповсюдження інформації; офіси з надання адміністративних послуг та/або супроводу інвестицій; ради підприємців, інвесторів тощо; спеціальні ради, фонди, комісії, комітети для розв'язання конкретних питань; центри професійного навчання; муніципальні (або комунальні) банки, які акумулюють і спрямовують кошти тільки у проекти місцевого розвитку (Жаліло, 2019).

Очевидно, що для ефективної діяльності перелічених інститутів та вирішення складних завдань в умовах кризи конче потрібні лідери, які спроможні значно підвищити здатність мешканців територіальної громади діяти колективно та відповідально за результат спільних дій. Адже основним ресурсом громад є люди, поєднані спільним проживанням, цінностями та інтересами, працею та відпочинком, взаємодопомогою, особистими контактами, потребами, способом життя тощо. У сучасних умовах державотворення на голів територіальних громад, депутатський корпус, лідерів ініціативних груп громади покладається непросте завдання – на основі постійного соціального діалогу та партнерства з громадою забезпечити конструктивну суспільну самоорганізацію та максимально нівелювати наслідки кризи.

Дослідження лідерства, проведене «Європейським фондом управління якістю» презентувало модель виміру лідерства, яка включає чотири базові елементи, а саме:

1. Лідери розвивають місію, бачення, цінності і зразки для наслідування.

2. Лідери особисто приймають участь у створенні, впровадженні і постійному вдосконаленні організаційної системи управління.

3. Лідери активно співпрацюють з клієнтами, партнерами і представниками громадськості.

4. Лідери мотивують, підтримують підлеглих (Управлінська еліта як чинник суспільного розвитку, 2012, с. 53).

Перелічені компоненти відповідають нашому баченню саме таких лідерів на всіх рівнях публічної служби в процесі її трансформації в інститут суспільної взаємодії. Як вже зазначалося, у кризовій ситуації, як правило, з'являються особи, які беруть на себе відповідальність за подальший розвиток подій. Під час пандемії саме на місцевому рівні ми бачимо чисельні приклади рішучих дій керівників місцевого самоврядування, що, у свою чергу, стимулюють активність громадянського суспільства.

Інститут публічної служби потребує критичної маси справжніх лідерів, які виступатимуть рушійною силою суспільних змін у країні. Для того щоб стати ефективним лідером необхідно встановлювати індивідуальні стосунки з кожним членом групи, враховувати його інтереси і потреби, надихати кожного окремо на досягнення результату. Лідерство – це характеристика поведінки людини, за якою йдуть інші. Не буває лідера без послідовників, без тих людей, які готові йти за ним. У такій ситуації між провідним керівником і підлеглими співробітниками, передусім, повинна виникнути якась спільність. Вони можуть бути об'єднані спільною метою, інтересами, внутрішніми цінностями, культурою, історичним минулим. Усе це викликає у людей спільне відчуття причетності і єдності, формує готовність до взаємодії і трудової активності. Соціальна психологія стверджує, що з погляду послідовників, щоб вони йшли за кимось, вони повинні відчувати свою цінність, важливість, значення для того, хто їх веде, хто ними управляє (Державне управління, 2012, с. 315).

Отже, лідери територіальних громад, насамперед, мають мотивувати мешканців до активної публічної діяльності щодо покращення умов існування та життєдіяльності громади. Для цього вони повинні розуміти проблеми громадян, виявляти щирість щодо мешканців громади, всіляко сприяти форму-

ванню відносин, заснованих на довірі один до одного. Зокрема, позитивний приклад владно-партійної взаємодії на рівні самоврядування було продемонстровано депутатами Дніпровської міської ради під час чергової сесії у квітні 2020 року, на якій одногolosно були ухвалені всі необхідні заходи, спрямовані на подолання кризи. Такої консолідованої позиції на рівні депутатського корпусу не було з 2015 року.

Професіоналізація лідерів місцевого самоврядування передбачає підвищення рівня їхньої професійної компетентності, в основу якої покладена не лише вже здобута професійна освіта, а й готовність та спроможність посадовця до систематичного оновлення професійних знань, умінь і навичок. В умовах трансформації публічної служби в інститут суспільної взаємодії, окрім наявності організаторського досвіду та професійної компетентності, лідерам територіальних громад необхідно мати певні особливі навички та уміння щодо ефективного управління суспільною енергією та спрямування її на корисний результат.

На наш погляд, достатньо вдалий перелік таких здібностей визначений у типових вимогах до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2019 р. № 903. З огляду на те, що в процесі децентралізації влади роль лідерів територіальних громад буде тільки посилюватись і фактично подальша ефективність суспільного розвитку України багато в чому буде залежати від спроможності та самодостатності територіальних громад, із зазначеного переліку доцільно вибрати компоненти вимог до компетентності, які обов'язково мають бути притаманними лідерам територіальних громад. А саме:

- вміння та досвід у визначенні стратегії, напрямів діяльності і розвитку громади та встановлення її чітких цілей і завдань;
- вміння та досвід у створенні ефективних команд, вміння налагодити ділові та водночас доброзичливі відносини із співробітниками;
- вміння визначати заінтересовані і впливові сторони та розбудовувати партнерські відносини;

- здатність ефективно взаємодіяти – дослухатися, сприймати та викладати думку, толерантність до іншої точки зору;
- вміння впевнено виступати перед аудиторією, чітко і послідовно доносити думку, вміння вести діалог;
- вміння визначати пріоритети та фокусувати зусилля для досягнення результатів діяльності;
- здатність до аналізу ситуації;
- висока самоорганізація;
- здатність до конструктивного ставлення до зворотного зв'язку, зокрема критики;
- вміння встановлювати причинно-наслідкові зв'язки.

Окрім зазначених умінь, перелік яких не є остаточним, цілком очевидно, що лідери мають бути високоморальними особистостями, які прикладом власної поведінки спонукають мешканців громади діяти чесно, відкрито та в інтересах суспільної життєдіяльності.

Висновки.

У межах статті неможливо охопити усі аспекти функціонування та подальшого розвитку системи публічної служби. Ми лише обґрунтували концептуальні основи трансформації публічної служби України в інсти-

тут суспільної взаємодії, що мають відбуватися в єдності суспільних, інституціональних і особистісних змін. Світова криза цілком може стати шансом, що значною мірою прискорює впровадження суспільних реформ в Україні і ефективно управління цими процесами залежить від системних змін на всіх рівнях інституту публічної служби. При цьому трансформація публічної служби в інститут суспільної взаємодії та просування до відкритого громадянського суспільства мають відбуватися паралельно – шляхом встановлення інтерактивних відносин між системою органів влади та суспільством, що мають ґрунтуватися на високому рівні довіри до посадових осіб публічної служби. Інститут суспільної взаємодії передбачає побудову конструктивних зв'язків між публічною службою як суб'єкта, що впливає на усі сфери суспільної життєдіяльності та самим суспільством, яке активно бере участь у процесах публічного управління. Відповідно публічна служба має уособлювати нову генерацію фахівців – активних особистостей (лідерів нації), які повинні виступати носіями еволюційних змін у суспільстві, спрямованих як на подолання соціально-економічної кризи, так і на подальший ефективний розвиток держави.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

- Арнольд В. И. Теория катастроф. Москва : Наука, 1990. 126 с.
- Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.
- Білоус В. С. Синергетика та самоорганізація в економічній діяльності : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2007. 376 с.
- Бутирська Т. Методологічні проблеми сучасного державного будівництва України. *Вісн. НАДУ*. 2008. № 4. С. 194–206.
- Висновки Венеціанської комісії по закону о люстрації. Відновлено з: <http://vesti-ukr.com/strana/81268-vyvody-venecijskoj-komissii-po-zakonu-o-ljustraciji>.
- Вишняк О. Довіра до політичних інститутів: поняття, показники та тенденції змін. 2010. Відновлено з: www.smonit_2010.
- Державне управління: підручник: у 2 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ, Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
- Ельчанинов М. С. Социальная синергетика и катастрофы России в эпоху модерна. Москва : КомКнига, 2005. 240 с.
- Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
- Кучма Л. Украина – не Россия. Москва : Время, 2004. 560 с.
- Нижник Н., Черленяк І., Олуйко В. Синергетичні основи оптимізації державного управління. *Вісн. держ. служби*. 2003. № 4. С. 62–70.
- Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020 р.). Відновлено з: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020r>
- Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (квітень 2020р.). Відновлено з: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/>

otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-oriantatsii-gromadian-kviten-2020r

Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. Москва : Эдиториал : УРСС, 2000. 432 с.

Управлінська еліта як чинник суспільного розвитку : монографія / за ред. А. М. Михненко. Київ : НАДУ, 2012. 175 с.

Хакен Г. Синергетика. Мскква : Мир, 1989. 420 с.

Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.

REFERENCES

- Arnol'd, V. Y. (1990). *Teoriya katastrof [The theory of catastrophes]*. Moskva: Nauka [in Russian].
- Atamanchuk, G. V. (1997). *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [Theory of public administration]*. Moskva: Yuryd. lyt. [in Russian].
- Bilous, V. S. (2007). *Sinergetika ta samoorganizaciya v ekonomichnij diyalnosti [Synergetics and self-organization in economic activity]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
- Butyrs'ka, T. (2008). Metodologichni problemy suchasnogo derzhavnogo budivnyctva Ukrainy [Methodological problems of the current statehood of Ukraine]. *Visn. NADU – Bulletin of the NAPA*, 4, 194–206 [in Ukrainian].
- Elchanyinov, M. S. (2005). *Social'naja sinergetika i katastrofy Rossii v jepohu moderna [Social synergetics and catastrophes of Russia in the modern era]*. Moskva: KomKnyga [in Russian].
- Kovbasyuk, Yu. V. (2012). (Ed). *Derzhavne upravlinnya [Public administration]*. (Vol. 1). Kyiv, Dnipropetrovsk: NADU [in Ukrainian].
- Kuchma, L. (2004). *Ukrayna – ne Rossyia [Ukraine is not Russia]*. Moskva: Vremya [in Russian].
- Mykhnenko, A. M. (Ed.). (2012). *Upravlinska elita yak chynnyk suspilnoho rozvytku [Management elite as a factor of social development: a monograph]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Nyzhnyk, N., Cherlenyak, I., & Olujko, V. (2003). Synergetychni osnovy optymizaciyi derzhavnogo upravlinnya [Synergetic foundations of public administration optimization]. *Visn. derzh. sluzhby – Bulletin of the state services*, 4, 62–70. [in Ukrainian]
- Otsinka hromadianamy diialnosti vlady, riven doviry do sotsialnykh institutiv ta politykiv, elektoralni oriantatsii hromadian (liutyi 2020 r.) [Citizens' assessment of government activities, the level of trust in social institutions and politicians, electoral orientations of citizens (February 2020)]. Retrieved from <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-oriantatsii-gromadian-liutyi-2020r> [in Ukrainian].
- Otsinka hromadianamy situatsii v kraini, riven doviry do sotsialnykh institutiv ta politykiv, elektoralni oriantatsii hromadian (kviten 2020r.) [Citizens' assessment of the situation in the country, the level of trust in social institutions and politicians, electoral orientations of citizens (April 2020)]. Retrieved from <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-oriantatsii-gromadian-kviten-2020r> [in Ukrainian].
- Prigozhin, I., & Stengers, I. (2000). *Porjadok iz haosa. Novyj dialog cheloveka s prirodoj [Order from chaos. A new dialogue of man with nature]*. Moskva: Jeditorial: URSS [in Russian].
- Sharov Yu. P. (2001). *Stratehichne planuvannia v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty [Strategic planning in municipal management: conceptual aspects]*. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
- Vyshnyak, O. (2010). *Dovira do politychnykh institutiv: ponyattya, pokaznyky ta tendencyi zmin [Confidence in political institutions: concepts, indicators and trends]*. Retrieved from www.smonit_2010. [in Ukrainian].
- Vysnovky Venecianskoyi komisiyi po zakonu o lyustraciyi [Conclusions of the Venice Commission on the Law on Lustration]. Retrieved from [//vesti-ukr.com/strana/81268-vyvody-venecianskoj-komissii-po-zakonu-o-ljustracii](http://vesti-ukr.com/strana/81268-vyvody-venecianskoj-komissii-po-zakonu-o-ljustracii). [in Ukrainian]
- Xaken G. (1989). *Sinergetika [Synergetics]*. Moskva: Mir [in Russian].
- Zhalilo, Ya. A., Shevchenko, O. V., & Romanova, V. V. (2019). *Decentralizaciya vlady: poryadok denniy na serednostrokovu perspektyvu [Decentralization of power: the agenda for the medium term]*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].

Серьогін Сергій

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного
управління Національної академії державного
управління при Президентіві України

Email: s.m.serjegin@vidr.dp.ua

Письменний Ігор

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного
управління Національної академії державного
управління при Президентіві України

Email: pismen@dridu.dp.ua

Липовська Наталія

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного
управління Національної академії державного
управління при Президентіві України

Email: lna85775@gmail.com

Serohin Sergii

Doctor of public administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine

Pysmennyi Ihor

Doctor of public administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine

Lipovska Nataliia

Doctor of public administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-9288-4733

Цитування: Серьогін, С., Письменний, І., & Липовська, Н. (2020). Трансформація публічної служби України в інститут суспільної взаємодії в умовах глобальної світової кризи. *Аспекти публічного управління*, 8(3), 92–109. doi:10.15421/152073

Citation: Serohin, S., Pysmennyi, I., & Lipovska, N. (2020). Transformatsiia publichnoi sluzhby ukrainy v instytut suspilnoi vzaïemodii v umovakh hlobalnoi svitovoi kryzy [Transformation of the public service of Ukraine into an institution of social interaction in the context of the global crisis]. *Public administration aspects*, 8 (3), 92–109. doi:10.15421/152073

Стаття надійшла / Article arrived: 22.07.2020

Схвалено до друку / Accepted: 21.08.2020