

Проблема неефективності державного управління в сучасній Україні: психологічні аспекти // Психологічні науки: проблеми і здобутки. Вип. 2. – К.: КиМУ, 2011. – С. 270-283.

Хазратова Н.В.

ПРОБЛЕМА НЕЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Резюме. У ситуації невизначеності перспектив розвитку держави працівники сфери державного управління стикаються зі специфічними психологічними проблемами. Основними проблемами є, зокрема, переживання абсурдності (браку термінальної виправданості щоденної праці), а також домінування субкультури кулуарних домовленостей, яка впливає на способи ухвалення управлінських рішень.

Ключові слова: державне управління, переживання абсурдності, субкультура кулуарних домовленостей, ухвалення рішень.

Резюме. В ситуации неопределенности направления развития государства сотрудники сферы государственного управления сталкиваются с некоторыми психологическими проблемами. Основными проблемами являются, среди прочего, переживание абсурдности (недостаточной термінальной оправданности повседневной работы), а также доминирование субкультуры кулуарных договоренностей, что влияет на способы принятия управленческих решений.

Ключевые слова: государственное управление, переживание абсурдности, субкультура кулуарных договоренностей, принятие решений.

Resume. Public administration employees could faced in uncertainty situation of the state development direction with some psychological problems. These problems are the feelings of absurdity and domination of lobby arrangement subculture that affects decision making.

Key words: public administration, feelings of absurdity, lobby arrangement subculture, public decision making.

Процес державотворення у будь-якій країні, як правило, не може проходити цілковито гладко, чому є багато причин. В цьому процесі величезне значення має налагодження ефективної системи державного управління в новоствореній державі. Сучасна Україна характеризується, на жаль, дуже низьким рівнем ефективності державного управління у багатьох сферах життєдіяльності українського суспільства. Однією з вагомих причин такої ситуації є виражена суспільна неузгодженість щодо визначення перспектив подальшого розвитку української держави. Загалом, спектр можливих шляхів такого розвитку включає в себе варіанти від орієнтації на зміцнення державної незалежності і входження України у європейське співтовариство до пролонгації її колоніального або постколоніального статусу.

Ситуація невизначеності зумовлена тим, що за відсутності вираженої політичної волі на рівні суспільства функції ціннісного визначення напряму розвитку держави покладені на державну владу. Остання ж є доволі нестабільною, а крім того, має тенденцію ототожнювати пріоритети розвитку держави з бізнес-інтересами наближених до неї груп впливу.

Утім, навіть за умови повної стабільності влади визначення ціннісних пріоритетів розвитку є прерогативою не держави, а суспільства. Суспільство, здійснюючи рефлексію політичної та культурно-історичної ситуації, у якій воно перебуває, творить своєрідний «життєвий задум» -- системний задум щодо самореалізації національної спільноти, її історичної місії у світі тощо. А держава, як організація громадян, покликана втілити колективну волю останніх щодо реалізації визначених пріоритетів.

Якщо визначення ціннісних пріоритетів розвитку суспільства чи нації покладається на державу чи, вужче, на державну владу, це зумовлює цілу низку ризиків та загроз як для самої влади, так і для пересічного громадянина. Про ці ризики згадував ще К.Г. Юнг, який зазначав: пересічний громадянин

покладає на державу відповідальність за ухвалення рішень у найважливіших сферах свого життя і тим самим знімає відповідальність з себе. Як наслідок, у нього формуються навчена безпорадність і надмірний патерналізм. На рівні держави водночас формуються тенденції непрозорості у прийнятті рішень і зловживань наданою відповідальністю [7]. У пострадянській Україні ця тенденція посилюється, оскільки постійна ротація людей «при владі» зумовлює мотивацію швидкого використання владного ресурсу; наслідків відставки бояться більше, ніж реальних зловживань [3].

Якщо консолідована політична воля у суспільстві відсутня, держава стає інструментом в руках тих політичних сил (кожен раз різних), що приходять до влади. Відповідно, кожна новообрана політична сила декларує початок розбудови якоїсь нової держави («Будуємо нову державу», як, зокрема, проголошувалося на численних білбордах у 2010 році після обрання нового президента України. Цей месидж масам містить одночасно і звинувачення попередникам, і виправдання собі, оскільки, мовляв, починати доводиться з нуля).

Як пише Р. Севортян, за подібних умов послаблюються позиції як кожного окремого громадянина, так і держави, натомість посилюються політичні корпорації, що приходять до влади [2]. Вони розбудовують не державу, а власний адмінресурс і відстоюють передусім власні бізнес-інтереси. Відтак, у багатьох пострадянських країнах власне держава є слабкою, водночас адміністративний апарат влади є сильним [2; 4].

Така ситуація зумовлює апріорну деморалізованість державної влади незалежно від характеристик її дієвості, організованості та злагодженості дій. Якщо влада виконує завдання, поставлені не суспільством і не громадянами, відсутня моральна виправданість її дій, відповідно, вона не є психологічно легітимною для суспільства і громадянської спільноти.

Ситуація невизначеності ідейно-ціннісних орієнтирів розвитку держави в Україні призводить до стабільної стагнації, яка виявляє себе в багатьох сферах.

Це відображається передусім у гальмуванні реформ, продиктованих вимогою конкурентоспроможності як умови незалежного існування у світі. До таких сфер відносяться як силові структури (армія, служба безпеки тощо), так і гуманітарні – система освіти, медицина і т.п. При цьому проблемою є не стільки застаріле обладнання і невідповідні умови праці, скільки застосування підходів, стандартів і способів діяльності, які заперечують самі цілі діяльності організацій, декларованих ними. До того ж діяльність, як правило, перевантажена бюрократичними процедурами, що досить-таки характерно для державних закладів найрізноманітнішого профілю. Як відомо, бюрократичні процедури, слугуючи дотриманню принципів об'єктивності та неупередженості в організації, нерідко затуляють собою її основну мету, відволікають і ускладнюють шлях до неї. (Одна тільки традиція проведення довготривалих, регулярних і не завжди передбачуваних засідань та нарад нерідко унеможлиблює ту працю, яка безпосередньо перебуває у компетенції пересічного працівника організації).

Відтак, невизначеність ціннісних і цільових орієнтирів розвитку держави, зумовлена цим апріорна деморалізованість, а також надмірна бюрократизованість створюють специфічні соціально-психологічні умови існування для працівників системи держуправління. Тривале перебування в них спричиняє відповідні психологічні наслідки. Їх можна об'єднати в такі дві групи:

- 1) екзистенційно-сенсові, пов'язані з переживанням абсурдності і напрацюванням неминучих психологічних захистів і способів втечі від цього переживання;
- 2) нормативні, пов'язані з трансформацією еталонів керівника (зокрема, керівника державної установи).

Перша група психологічних наслідків зумовлена переживанням абсурдності, відсутності термінальної виправданості того, що відбувається в організації (державі). Вона неминуче з'являється з огляду на те, що соціальна

перцепція держави, якою б складною і опосередкованою вона не була, завжди передбачає оцінювання екзистенційної виправданості існування держави, інтерпретації термінальних сенсів і глобального призначення останньої. Як було виявлено в дослідженнях біполярних конструктів оцінювання держави, які здебільшого застосовуються громадянами, одним з найважливіших є конструкт «Сенс – Абсурд» [6]. Застосування цього конструкту у процесі соціальної перцепції держави пояснюється тим, що наявна ситуація завжди певною мірою не задовольняє громадянина. Незадоволення може пояснюватися недостатнім матеріальним забезпеченням, недостатньою правовою захищеністю, нерівномірним розподілом благ, високим рівнем щоденних організаційних стресів. Виникає необхідність інтерпретувати існуючу реальність таким чином, щоб тягар щоденних обов'язків, втрат, фрустрацій мав зрозумілий для особистості сенс. Терпіння, якого вимагає щоденність, потребує термінального обґрунтування. Чим більше невдоволення, тим необхіднішою і гострішою постає потреба екзистенційного виправдання існування держави.

Той факт, що оцінювання пересічним громадянином різних параметрів держави здійснюється здебільшого наосліп, без опори на необхідну інформацію, суб'єктивно і упереджено, аж ніяк не зменшує необхідність такої інтерпретації.

Крім того, природним є очікування, що держава виступає джерелом смислів, яких може бракувати у повсякденному житті окремої людини. У такому разі причетність до організації (зокрема, до держави у якості її громадянина) – це можливість постійного смислового підживлення. Адже, як зазначає Д. Леонтьєв, взаємодія ко-суб'єктів у спільній діяльності зумовлює формування спільного смислового поля чи смислового фонду. Існування колективних (групових) суб'єктів і їх активна взаємодія з навколишнім соціальним світом спричиняє виникнення колективної (групової) смислової реальності, яка не зводиться до смислової реальності окремих осіб [1].

Коли ж держава не надає очікуваного переживання сенсу і термінальної виправданості щоденних зусиль і витрат, це неминуче позначається на смисловій реальності як кожного громадянина, так і, насамперед, тих громадян, що працюють у сфері державного управління. Саме останнім найбільше загрожує переживання абсурдності, яке є тим інтенсивнішим, чим більше воно не усвідомлюється.

Переживання абсурдності своєї діяльності (передусім її змістової частини) виникає тоді, коли людині бракує сенсової та екзистенційної виправданості власної повсякденної роботи. (Наприклад: цілий відділ в авральному темпі готує і подає велику кількість надзвичайно розмаїтої звітної документації (де більшість інформації є апріорі вигаданою), знаючи, що через деякий час ця документація буде відправлена на смітник). Така ситуація, якщо вона є типовою, становить собою серйозне випробування для іміджу організації; у випадку, коли людина змушена продовжити роботу в неї, ця ситуація спонукає формування істотних (не завжди продуктивних) психологічних захистів. Державний чиновник, робота якого фактично полягає у створенні бюрократичних перешкод розвитку, наприклад, малого бізнесу (або науки, медицини, освіти), не може не розуміти цього. Держава (або державна влада), від імені якої він виступає, постає абсурдним утворенням, яка перешкоджає власному розвитку. Абсурдність тільки підсилюється тим, що зараз держчиновник виступає уже не від тоталітарної держави, для якої збереження централізації і контролю над усіма важливіші за будь-який розвиток (останній можна стримувати десятиріччями), а від новоутвореної, ще не надто зміцнілої держави, для якої конкурентоздатність – запорука виживання.

Загалом, переживання абсурдності є одним з надважких переживань, яке важко витримати без істотної шкоди для психіки. І навпаки, як зазначав В. Франкл, людина може пройти будь-які випробування і навіть тортури,

зберігши цілісність психіки, якщо має почуття сенсу – знає, навіщо вона так потерпає, впевнена у вартісності своєї мети [5].

Якщо говорити про переживання абсурдності у державного службовця, то воно стосується, звичайно, не його життя загалом, а лише його професійної частини. Втім, коли повсякденна діяльність на своєму робочому місці просякнута переживанням абсурдності, то зі збільшенням трудового стажу переживання абсурдності неминуче поширюється і на всі інші сфери. Порівнюючи професію держслужбовця з іншими, нескладно помітити, що рівень абсурдності у багатьох інших професіях буде значно меншим (наприклад, професіям лікаря, педагога, інженера, навіть за умови їх навмисної абсурдизації притаманна більша екзистенційна виправданість).

До цього важкого переживання додається також переживання невизнаності, яке може спричинитися низькою офіційною заробітною платою. Як відомо, низька зарплата травмує працівника не лише тим, що він змушений весь час обмежувати свої витрати, а своїм символічним значенням: вона виступає символом незапитаності конкретної людини і її послуг, її низької цінності та ваги для суспільства. До цього може додаватися також реальна зневага з боку оточуючих людей, хай навіть прихована позірними «знаками уваги». Усе це спричинює постійний стан хронічного стресу і цілком закономірну реакцію захисту.

Реакція захисту виявляється у втечі від вказаної ситуації шляхом занурення у своє, вузькоособисте, зняттям з себе відповідальності за проблеми державного значення, прийняттям ролі «маленького гвинтика» у великому бюрократичному апараті. Ця роль допомагає чиновнику бути асертивним і не відчувати провини, коли він «відфутболює» відвідувача, ніяк не допомагаючи йому вирішити його проблему (при цьому дії чиновника відповідають формальним правилам). Реакція захисту полягає також у деякому (інколи – істотному) звуженні суспільно-політичного світогляду. Як ні парадоксально, типовий держчинівник психологічно відрізняється від більшості пересічних

громадян саме своєю неготовністю серйозно і відверто, а не позірно, обговорювати проблеми державного значення. Це допомагає дистанціюватися від ситуації абсурду, мінімізувати або зменшити її вплив на своє життя.

Друга група психологічних наслідків пов'язана з неминучими трансформаціями зразків та еталонів управлінської компетентності.

Управлінська компетентність, очевидно, передбачає не лише ефективність у виконанні традиційних функцій менеджменту – ухваленні рішень, розподілі обов'язків, контролі тощо – а і також відповідність існуючій організаційній системі (в широкому її розумінні). Так, ситуації стагнації відповідає зовсім інший еталон керівника, ніж ситуації стрімкого розвитку. Це пов'язано з тим, що ці різні ситуації диктують зовсім різні організаційні рішення та дії. Згадана вище ситуація стагнації у пострадянській Україні означає, що більшість керівних органів у державних установах становлять собою успадковані від радянських часів бюрократичні системи з повільним ухваленням рішень, продукуванням численних видів позбавленої сенсу праці і незліченними можливостями ухилення від її виконання, які ця система надає. Такі системи не виконують і не переслідують реально тих суспільних цілей, які ними декларовані.

Відповідно, управлінська компетентність за таких умов передбачає також здатність адаптуватися до існуючої системи, опанувати прийнятні зразки поведінки. А вони не завжди очевидні та не «лежать на поверхні».

Одна з найбільш істотних особливостей згаданої системи стосується ухвалення рішень. Річ у тім, що в сучасній Україні до цього часу поряд з системою офіційного ухвалення групових рішень співіснує система кулуарних домовленостей, які в багатьох випадках заміщують собою офіційні рішення. У багатьох структурах держуправління існує неявна традиція, згідно з якою ситуацію ухвалення рішень нерідко переводять з рівня формальних відносин на рівень кулуарних домовленостей. За рахунок цього у суб'єктів таких домовленостей створюється ілюзія прозорості правил, переваги над іншими,

кращої адаптованості до життя, -- одним словом, ілюзія безпеки, а також ілюзія власної ефективності.

Для уточнення необхідно зазначити, що ми маємо на увазі під офіційними і кулуарними рішеннями. Офіційні рішення – це ті, що ґрунтуються на основі офіційного законодавства, формальних загальновизнаних приписів та правил, і є спрямованими на втілення спільних корпоративних інтересів згідно з їх прилюдно декларованою спрямованістю. Кулуарні домовленості, відповідно, не ґрунтуються на формальних правилах і не передбачають прозорості, транспарентності; водночас є частіше спрямованими на втілення вузькогрупових, кланових інтересів.

Субкультура кулуарних домовленостей, поширена в суспільстві, сутнісно протиставлена системі формальних відносин. Схильність керівників надавати перевагу кулуарним домовленостям перед офіційними рішеннями означає, що цінності нації та держави менш актуалізовані, ніж цінності окремих людей або груп.

Дві системи ухвалення рішень працюють одночасно, але формальна – переважно на декларативному рівні, тоді як друга частіше спрацьовує фактично. Така ситуація призводить до загальної неефективності роботи структур, у яких вона поширена. Неефективність виникає як наслідок двоїстості, суперечливості формальних і неформальних очікувань щодо будь-якого виконавця зазначених рішень. Так, наприклад, вимога щодо міліціонера-оперативника затримати злочинця на місці скоєння, скажімо, насильницького злочину, ускладнюється тим, що він повинен зробити виняток для сина можновладця («мажора»), або для депутата, а також всіх наближених до влади і впливових людей, а також членів їх сімей. Викладач ВНЗ зобов'язаний поставити незадовільні оцінки студентам, які не підготувалися до іспиту, але за винятком тих, чиї батьки можуть здійснити тиск на його керівництво. Інколи навіть закон зумисне складається так, щоб в ньому була певна суперечливість, яка створює шпарину для неоднозначності його тлумачення в різних випадках.

Поширення в управлінських системах нашої країни явища кулуарних домовленостей не є випадковим і має певну логіку розвитку. Перш за все, слід сказати, що за часів радянського тоталітаризму кулуарних домовленостей (як і корупції) було дуже мало. Адже тоталітаризм передбачає максимально можливий контроль верховного керівництва за громадянами, і навіть знищення їхньої приватності як такої (саме для того, щоб в атмосфері приватності не визріла можливість змови або якогось опору діючій владі). Саме тому як корупція, так і кулуарні домовленості виникають як опір такому режимові, як альтернатива діючим жорстким правилам. Закономірний поступовий дрейф тоталітарного режиму в бік органічнішого режиму – авторитарного – спричиняє появу анклавів приватності, і разом з цим з'являється можливість більшої кулуарності в ухваленні рішень. На цьому етапі корупція, як і кулуарні домовленості, виступають як єдина можливість жити не за тими антилюдськими правилами, що впроваджує тоталітарний режим. Зокрема, корупція дає змогу вступити до ВНЗ здібній людині з села; дає можливість отримати недоступне якісне медичне обслуговування; дає змогу уникнути служби в армії, вплив якої є цілком деморалізуючим і т.д., і т.п. Саме тому реагування громадськості на це є цілком толерантним; така корупція і можливість таких (протиставлених закону) домовленостей сприймається як шанс виживання і розвитку. Лише на етапі побудови демократичної держави кулуарні домовленості можуть виступати як зло, яке заважає встановити прозорість правил взаємодії у правовому полі.

Втім, курс на домінування формальних правил у реально існуючому правовому полі поки що сприймається швидше як спроба повернення до «авторитарного минулого», і це закономірно спричиняє спротив. Тому, на нашу думку, в масовій свідомості поки що легалізований тип керівника, з яким «можна домовитися». Такий образ керівника є більш еталонним, ніж образ «принципової людини», яка є визначеним правовим ригористом і діє за принципом «хай загине весь світ, але тріумфує закон». Керівник-релятивіст

поки що отримує більше моральне виправдання, і нерідко виглядає в очах громадян більш людяним, толерантним, мудрим (хоча насправді може бути навпаки).

Слід зазначити, що кулуарні домовленості у нашій країні тісно пов'язані з застіллям. Формальні відносини, в силу особливостей ментальності, пов'язані з глибинним неусвідомлюваним страхом регламентованості життя зовнішніми правилами, спричиненою цим несвободою. Їм протиставляється ситуація знайома, близька і максимально безпечна, -- власне ситуація застілля. Крім того, спільне вживання їжі ще на рівні глибинних архетипів є символічною дією, що перемагає ворожість, нестиківку інтересів, зближує і згуртовує людей. Тому схильність і готовність до вживання спиртного, вміння поводитися за столом, готовність спритно «накрити поляну» або прийняти такий знак уваги, розповідати анекдоти, проголошувати тости, які піднімуть настрій і не зачеплять жодної проблеми, -- все це вміння, що, безумовно, входять до списку еталонних рис учасника такого роду заходів, і, відповідно уможлиблюють також його участь у кулуарних домовленостях.

Попри поширеність таких еталонів та зразків управлінської компетентності, у перспективі подібний тип керівника (як і ситуація невизначеності на рівні держави) навряд чи виправдає себе. Річ у тім, що стосунки «Ти – мені, я – тобі» є нетривалими, адже невизначеними є критерії оцінки внесків, що здійснюються сторонами у ці стосунки. Залучення же будь-яких арбітрів у такі стосунки є зазвичай неприпустимим в силу їх принципової нетранспарентності. Тому такого роду стосунки виявляються у перспективі потенційно конфліктними. Допомагаючи ситуативному вирішенню тієї чи іншої проблеми, описаний тип керівника гальмує вирішення проблеми у перспективі. Фактично, він дає змогу системі невизначеності самовідтворюватися. Крім того, такий керівник, поширюючи в організації стосунки згаданого типу, постулює толерантність щодо невирішеності проблем і їх «зависання», відсутність реальних професійних досягнень. Це традиційно

компенсується імітацією, показухою, лояльністю до будь-якої діючої влади і конформністю. Саме такий тип керівника відповідає ситуації стагнації і дає змогу відносно стерпно у ній існувати. На нашу думку, цей тип доки що залишається досить поширеним на території України попри свою об'єктивну неефективність. Відповідно, аналогічними залишаються і реальні еталони керівника, на які де-факто орієнтується людина, що хоче зробити кар'єру у сфері державного управління.

Щодо технологій впровадження іншого, більш прогресивного управлінського мислення, то слід сказати: вони доки що недостатньою мірою запитані самими керівниками. Вочевидь, заміна «старого» покоління керівників «новим» можлива лише за умови зміни суспільних орієнтирів загалом.

Висновки. Отже, ситуація невизначеності напрямів розвитку держави істотно позначається як на термінально-ціннісних переживаннях державних службовців, так і на еталонах та зразках їхньої управлінської компетентності, що зумовлено закономірною відповідністю типу керівника спрямованості організації, її духу та цінностям.

Вивчення субкультури кулуарних домовленостей як певної практики ухвалення управлінських рішень, поширених де-факто у масовій свідомості еталонів керівника, поширених у сфері держслужбовців уявлень щодо об'єкта управління – пересічного громадянина – могли б бути одними з прикладних задач тієї галузі психології менеджменту, що вивчає психологію державного управління.

Література:

1. Леонтьев Д.А. Психология смысла: природа, строение и динамика смысловой реальности. – М.: Смысл, 1999. – 487 с.
2. Севортьян Р. Государство как универсальный феномен и аналитическая конструкция // Мировая экономика и международные отношения. – 1998. -- №11. – С. 59-67.
3. Слюсаревський М. М. Ілюзії і колізії. – К.: Гнозис, 1998. – 234 с.

4. Торицын А. Особенности национальной бюрократии // Персонал. – 2000. -- №4. – С. 52-56.
5. Франкл В. Человек в поисках смысла. – М.: Прогресс, 1990. – 368 с.
6. Хазратова Н. Психологія відносин особистості й держави. – Луцьк: Вежа, 2004. – 276 с.
7. Юнг К. Г. Современность и будущее // Аналитическая психология. – М.: Мартис, 1995. – С. 113-166.