

## ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В РАМКАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*З використанням світ-системного аналізу виокремлено моделі модернізації державної служби, обґрунтовано природу та чинники трансформаційних перетворень національної системи державної служби. Проаналізовані структуро- реалізуючі системи модернізації державної служби, запропоновано механізми інноватизації систем управління персоналом, оцінювання ефективності, внутріорганізаційного забезпечення надання публічних послуг.*

**Ключові слова:** чинники трансформаційних перетворень, моделі реформування державної служби, напрями модернізації, технології управлінського лідерства, інструменти оцінки ефективності, репутаційний менеджмент, поліфункціональний підхід в управлінні персоналом.

### ВСТУП

Трансформаційні процеси, які протікають у світовому господарстві, змінюють роль та функції національних держав, характер взаємодії держави та суспільства, вимагаючи адекватних управлінських технологій, формуючи нову парадигму публічного управління. Відмітимо, що єдиної технології трансформації соціально-економічних систем не існує. Ці процеси зумовлені певними атракторами, різними бифуркаціями, які міняють траєкторії розвитку економічних систем. Однак інноваційно орієнтована економіка потребує високо компетентної, здібної працювати на довгострокову перспективу, відданої і інституційно спроможної державної служби, яка через систему публічного управління повинна забезпечувати досягнення цільових орієнтирів розвитку. Тому практично у всіх країнах відбуваються трансформації в інституційному, організаційно-методичному, функціональному забезпеченні державної служби. Більше того, в системі економічних політик національних держав починають виокремлюватися окремі напрямки – політика розвитку державного управління, політика з державної служби, політика розвитку людського капіталу державного управління тощо [1].

Можна стверджувати, що світова практика нагромадила багато моделей для реформування національних систем державної служби, але основними із них є вестмінстерська модель нового державного управління, яка апелює до принципів маркетизації державної служби, заміни традиційних бюрократичних засад державної служби принципами ринкової конкуренції, партнерства влади та бізнесу, та американська модель, яка відстоює принципи децентралізації управління, демократичного лобювання та максимального якісного надання послуг.

Для модернізації державної служби, наближення до ідеального типу управління в Європі реалізується модель нового державного управління з різними модифікаціями. Її характеризують наступні елементи: вдосконалення інструментів контролю за результатами виконання посадових обов'язків державними службовцями та функцій інститутами державної служби; орієнтація функціональної діяльності на результати та потреби громадян; підвищення культурних і морально-етичних аспектів функціонування державної служби; посилення конкуренції місцевих органів управління у наданні якісних публічних послуг; децентралізація і самостійність управлінських одиниць; орієнтація на професійне, відповідальне державне управління; вдосконалення адміністративного, фінансового, кадрового менеджменту в системі організації державної служби; посилення ролі паритетної демократії, наднаціональної бюрократії у функціонуванні державних інститутів. Ці складові, незважаючи на безліч наукових дискусій [2, 3, 4] (оскільки ще з середини XVIII століття західні системи державної служби формувалися не лише для задоволення інтересів управлінської еліти, але й для втілення принципів демократизації та якісного надання послуг, забезпечення добробуту населення), формують нову парадигму державного управління та дозволяють підняти сервісний статус, а отже результативність та ефективність державної служби.

Значний вклад у дослідження трансформацій політико-адміністративних систем внесли відомі зарубіжні вчені Р.Акофф, М.Альберт, Р.Арон, Ч.Барнард, Б.Бекер, К.Боумен, Е.Вайнінг, Т.Веймер, М.Вебер, В.Вільсон, Б.Гурне, А.Маслоу, Л.Мізес, В.Остром, Л.Пал, Т.Пітерс, Г.Саймон, Д.Форрестер, С.Хантінгтон Н.Вінер та інші. Питанням трансформації системи державного управління та державної служби приділялася увага неодноразово в працях провідних вітчизняних науковців, в тому числі Ю.М.Бажала, В.І.Борденюка, Д.І.Дзвінчука, І.А.Грицяка, М.І.Лахижі, В.М.Мартиненка, А.Ф.Мельник, Н.М.Мельтюхової, О.В.Радченка, С.М.Серьогіна, І. Хожило і інших. Визнаючи безперечний вклад даних науковців у побудові ефективної системи державного управління, слід констатувати, що питання модернізації його підсистем є відкритим, вимагає врахування низки нових ендогенних та екзогенних чинників. Останні зумовлюють проектування державного управління на наднаціональний простір, що особливо необхідно враховувати Україні, як

відкритій економічній системі при побудові власної системи публічної служби з інституційно спроможними реалізовувати реформи державною службою та службою в органах місцевого самоврядування.

Тому дослідження характеру трансформацій, виокремлення складових модернізації державної служби в рамках даної наукової публікації є актуальним і має як наукове, так і прикладне значення. Виходячи з цього, метою даної наукової публікації є концептуальна демаркація напрямів модернізації державної служби України.

## РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ

Сучасні західні соціологічні концепції управління суспільством ґрунтуються на ідеальному типі «раціональної бюрократії» М. Вебера з урахуванням її критики і наступних модифікацій. У цьому контексті головними характеристиками сучасної організації державної служби в розвинутих країнах світу, як і раніше, залишаються: ієрархізація влади, формально встановлена і чітко зафіксована система правил, що забезпечує однотипність управлінської діяльності й застосування загальних інструкцій; безособовість адміністративної діяльності та емоційна нейтральність відносин, що складаються між посадовими особами. Однак в залежності від специфіки внутріорганізаційних систем управління, ресурсного потенціалу, цільових орієнтирів системи організації державної служби доцільно структурувати в розрізі таких моделей:

- моделі відповідальної влади і відповідальної установи, для якої характерними є розподіл відповідальності кожного бюрократичного рівня; стратегічне партнерство державного і приватного секторів; обов'язковий конкурс при прийнятті на державну службу; конкуренція з приватним сектором, маркетингізація державної служби;

- моделі контрактного менеджменту, якій властиві такі риси: узгодження конкретних цілей роботи державного службовця з цілями державної установи шляхом укладання контракту на термін реалізації покладених завдань, продовження якого залежить від отримання бажаних результатів; децентралізація відповідальності за розпорядження ресурсами; використання звітності та контролінгу;

- реалістичної моделі бюрократії, яка модернізує концепцію Вебера з урахуванням соціологічних і психологічних особливостей проходження державної служби. Вона базується на поєднанні раціональних та ірраціональних, формальних і неформальних, емоційно-нейтральних та особистісних чинників, непередбачених офіційними правилами й процедур;

- експериментальної моделі «вільної комуні», для якої характерні гнучкі, пристосовані до ситуації структури місцевого управління; прагматичний підхід до управління, пов'язаний з використанням інструментарію фінансового менеджменту.

В залежності від особливостей історичного, економічного, політичного розвитку держав, адміністративного устрою, особливостей проведення адміністративних реформ, адаптованих моделей розвитку державної служби в світовій економіці можна виділити наступні групи країн, які мають іманентні ознаки державної служби:

1) англосаксонські країни (Австралія, Великобританія, Ірландія, Нова Зеландія, США), для яких характерним є домінування економічного вектору розвитку державної служби, висока якість надання публічних послуг;

2) наполеонівські країни (Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Португалія, Франція), яким притаманний централізований підхід до управління, бюрократичний раціоналізм, висока якість правової регламентації проходження державної служби, високі моральні стандарти державної служби);

3) країни німецького зразка розвитку (Австрія, Німеччина, Швейцарія), які підтримують використання ринкових механізмів в системі державного і регіонального управління, диференційовану систему підготовки державних службовців, вертикальну мобільність;

4) скандинавські країни (Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція), яким притаманні партнерські технології співпраці державного сектору з іншими секторами, високий конкурентний статус державних службовців, який забезпечується їх оптимальною кількістю та високими посадовими окладами разом із ефективною системою матеріального заохочення;

5) постсоціалістичні країни (Болгарія, Румунія, Угорщина, Чехія), які підтримують децентралізований підхід в організації державної служби, принципи публічного управління, компетентнісний підхід в системі кадрового забезпечення, активну європеїзацію національних моделей державної служби. [3, с.126]

Україна тяжіє до останньої групи країн, тому і трансформаційні процеси в системі організації державної служби зумовлені:

по-перше, екзогенними викликами, пов'язаними з європейським вектором розвитку національної економіки; створенням ефективної системи публічної адміністрації, яка буде спроможна надавати якісні послуги громадянам;

по-друге, державними механізмами вирішення суспільних проблем. Держава, як правило, перманентно вирішує проблеми соціально-економічного розвитку, пролонгуючи або мультиплікуючи їх наслідки на майбутнє і зумовлюючи таким чином нові трансформації, що безпосередньо впливає на функціональний механізм державної служби;

по-третє, потребою вдосконалення ресурсного забезпечення, в першу чергу, зміцнення кадрового потенціалу державної служби, як передумови підвищення її професійного рівня;

по-четверте, завданнями адміністративної реформи [5,6,7], в рамках якої основними напрямками вдосконалення державної служби повинні бути: оптимізація організаційних структур державного управління; інституціалізація вищого корпусу державної служби; створення системи моніторингу та відбору кращих міжнародних практик у сфері державної служби; запровадження моніторингу конкурентоспроможності державної служби та державного службовця; формування позитивного іміджу державної служби за рахунок переорієнтації послуг на потреби громадян; удосконалення підходів до управління персоналом на основі компетентнісного підходу; інновацізація системи професіоналізації державної служби; запобігання та протидія корупції в державній службі.

Відповідно до Стратегії державної кадрової політики та підвищення рівня професіоналізації державної служби, Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001 (Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.06 № 614), Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011 – 2015 роки, Державної програми забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в процесі європейської та євроатлантичної інтеграції на 2007-2015 рр., Закону України від 18 березня 2004 року «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» модернізація державної служби України повинна передбачати:

1) законодавче закріплення нових підходів до державної служби, вдосконалення організаційного забезпечення державної служби, запровадження нових стандартів та процедур діяльності; інституціалізація вищого корпусу державної служби; створення системи моніторингу та відбору кращих міжнародних практик у сфері державної служби;

2) формування позитивного іміджу<sup>1</sup> державної служби; посилення інституційної спроможності центральних та місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів формування, реалізації та моніторингу державної політики у відповідних сферах; удосконалення підходів до управління персоналом; розвиток єдиної інформаційної інфраструктури державної служби; модернізація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; створення дієвої системи оскарження рішень, що стосуються проходження державної служби;

3) наближення держави до статусу сервісної завдяки якісним змінам у системі державної служби: компетенції державного службовця відповідають європейським стандартам; вищий корпус державної служби забезпечує ефективне впровадження реформ; процеси управління персоналом побудовані на основі компетенцій; стандарти діяльності державних службовців наближені до кращих світових практик; використання інструментарію електронного урядування у наданні публічних послуг.

Для створення моделі публічного управління європейського зразка та дотримання принципів демократичного врядування (надійності, прогнозованості, відкритості, прозорості, відповідальності, результативності та ефективності надання державних послуг), реалізації окреслених напрямів модернізації в державній службі України необхідно вирішити питання:

- упорядкування публічно владних компетенцій та функцій, адміністративних процедур у прийнятті управлінських рішень та надання публічних послуг;

- закріплення індикаторів оцінки інституційної, соціальної, економічної, маркетингової ефективності діяльності органів влади та місцевого самоврядування. Наприклад, показниками економічної ефективності можуть бути: додаткові поступлення до місцевих бюджетів внаслідок виконання завдань програмно-планових документів; оптимізація показників обсягу та структури витрат ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми; збільшення обсягів виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт в рамках виконання бюджетної програми (кількість створених робочих місць для інвалідів, кількість пролікованих хворих, довжина введених в експлуатацію автомобільних доріг загального користування); підвищення показників результативності (відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів);

- забезпечення максимального врахування європейських стандартів роботи з кадровим корпусом державної служби на основі поліфункціонального підходу та кластеризації програм підвищення кваліфікації персоналу, використання тренінгових продуктів, спрямованих на покращення вмінь та вдосконалення основних компетенцій;

- застосування антикорупційних механізмів, інструментів управління конфліктом інтересів для подолання кадрових деформацій в органах державної влади та органах місцевого самоврядування відповідно до вимог пункт 4 статті 7 Конвенції ООН протидії корупції, Типового кодексу поведінки посадовців органів державної влади та місцевого самоврядування Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 р.;

- використання технологій управлінського лідерства (діагностування, стратегування, прогнозування, проектування, реформування, інформаційного забезпечення, вирішення соціальних конфліктів, прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності та ризиків), репутаційного менеджменту (використання комунікативних стратегій, соціальної звітності, медіа-аудиту, підтримка ідеології сталого розвитку у функціональній діяльності державних інститутів), стратегічного партнерства, яке дозволить підтримувати довгострокову співпрацю держави з іншими інституційними одиницями у сферах реалізації національних інтересів.

Для підвищення ефективності функціонування державної служби необхідно забезпечити інновацізацію інструментарію оцінювання економічності, ефективності, результативності функціонування інститутів державної служби шляхом: активного використання адміністративного аудиту, адміністративного та стратегічного контролінгу, діагностики конкурентоспроможності, вертикальних, горизонтальних системних функціональних обстежень.

Для посилення організаційно-методичного забезпечення оцінювання ефективності функціонування державної служби слушним є використання моделі оцінки за принципом «витрати-результат», моделі Лайкерта, яка оцінює професійно-кваліфікаційний склад та внутрішньоорганізаційний клімат; моделі оцінки якості послуг; моделі оцінки ефективності за ступенем збалансованості й захищеності інтересів суспільства і держави. Оцінку ефективності роботи державного службовця необхідно проводити в розрізі:

- виконання обов'язків та завдань: обсяг роботи, якість роботи, планування робочого часу; якості надання послуг;
- професійної компетентності: професійні знання, професійні вміння та навички, вміння формулювати власну точку зору, ініціативність, оперативність мислення, працездатність та витривалість, відповідальність, самостійність, здатність до лідерства, здатність до накопичення, поновлення та творчого використання професійного досвіду;
- етики поведінки: стиль спілкування, співробітництво, дипломатичність, здатність організувати роботу підлеглих, вміння оцінювати та заохочувати роботу підлеглих.

Результати оцінки ефективності не повинні носити аморфний характер, а служити основою для підвищення ефективності надання послуг на державній службі, інструментом для організаційних та культурних змін, засобом до просування по службі, зменшення ізолюваності та підвищення професіоналізму державних службовців.

## **ВИСНОВКИ**

Отже трансформаційні процеси в державній службі включають інновацізацію, розвиток, модернізацію її функціональних підсистем (кожна функція державного органу повинна мати спрямованість на кінцевий продукт, прямо пов'язаний з загальними цілями державного органу, в зворотному випадку функція повинна бути комерціалізована, делегована, ліквідована, покращена в регламентуванні); кадрової підсистеми в частині реформування систем мотивації та програм професіоналізації; забезпечення політичної нейтральності державних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; регламентування порядку надання державних послуг; вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; підвищення ефективності управління державною службою на основі запровадження відповідної системи індикаторів відповідності змісту результатам управлінської діяльності; дотримання правових та інших норм встановлених законодавством; реальності впливу управлінських рішень на стан і розвиток об'єктів управління; врахування в управлінських рішеннях комплексних потреб і інтересів населення; авторитетності рішень і дій управлінських структур; достовірності управлінської інформації.

## **ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Концептуальні основи підготовки державних службовців – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: [osvita.ua/vnz/reports/.../18495](http://osvita.ua/vnz/reports/.../18495).
2. Мартиненко В. Нова парадигма публічного управління – об'єктивний імператив XXI століття – [Електронний ресурс]: – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua/.../01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/.../01.pdf).
3. Стельмащук А.С. Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах/ А.С.Стельмащук// Економіка та держава. – 2012. – № 4. – С.125-129.
4. Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації. Експертна доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу / [Жаліло Я.А., Литвиненко О. В., Бабанін О.С.; Базилук Я.Б. та ін.] ; керівник авторського колективу А. В. Єрмолаєв. – К. :Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://www.niss.gov.ua/articles/191>.
5. Адміністративна реформа стартувала // Урядовий кур'єр. – 11.12.2010 р. – № 233. – С. 1–2.
6. Галунько В.В. Напрями адміністративної реформи в Україні/ В.В.Галунько // ФП . – 2011- № 1. – С.199-205– [Електронний ресурс]: – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua/.../11gvvrv](http://www.nbu.gov.ua/.../11gvvrv).
7. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minjst.gov.ua/0/041](http://www.minjst.gov.ua/0/041).

*Одержано 01.03.2013р.*

---

© **Желюк Тетяна Леонтіївна**, д.е.н., проф. кафедри державного і муніципального управління Тернопільського національного економічного університету. Тел. 0935311784, e-mail: [Zheluk\\_tan@mail.ru](mailto:Zheluk_tan@mail.ru), Поштова адреса: 46024, м. Тернопіль, вул. Чалдаєва 7/45

<sup>1</sup> Імідж державної служби – складається із зовнішніх та внутрішніх елементів її сприйняття і спрямовується на суспільну свідомість різних соціальних груп шляхом актуалізації низки конкретних характеристик: якості надання послуг, покращення соціально-психологічного клімату та культури державних установ, фахових компетенцій та системи мотивації праці державних службовців, стилів керівництва. Основними складовими іміджу є: когнітивний, візуальний, емоційний імідж.