

РОЗДІЛ 1 ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 35.071

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК НЕВІД'ЄМНОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ

THEORETICAL BASIS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICE AS NECESSARY WAREHOUSE OF ADMINISTRATIVE REFORMS

Дементов В.О.,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри психології,
політології та соціокультурних технологій
Сумського державного університету

Стаття присвячена вивченню актуальної проблеми й обґрунтуванню теоретичних основ розвитку державної служби як невід'ємної складової частини адміністративних реформ. Розглянуто три основні концепції розвитку: метафізичну, діалектичну та синергетичну. Досліджено проблему адміністративного реформування в Україні та за кордоном. Запропоновано синергетичну концепцію розвитку державної служби, яка базується на ідеях системності, цілісності, нелінійності. Досліджено інституційні й організаційно-правові засади реформування державного управління.

Ключові слова: розвиток державної служби, концепції розвитку, адміністративні реформи, реформування державного управління.

Статья посвящена изучению актуальной проблемы и обоснованию теоретических основ развития государственной службы как неотъемлемой составляющей административных реформ. Рассмотрены три основные концепции развития: метафизическая, диалектическая и синергетическая. Исследована проблема административного реформирования в Украине и за рубежом. Предложена синергетическая концепция развития государственной службы, которая базируется на идеях системности, целостности, нелинейности. Исследованы институциональные и организационно-правовые основы реформирования государственного управления.

Ключевые слова: развитие государственной службы, концепции развития, административные реформы, реформирование государственного управления.

The article is devoted to the study of the actual problem of research and substantiation of the theoretical bases for the development of public service as an integral part of administrative reforms. Considered the three basic concepts of development: metaphysical, dialectical and synergistic. The problem of administrative reform in Ukraine and abroad is investigated. A synergetic conception of the development of civil service is proposed, which is based on ideas of system, integrity, nonlinearity. The institutional and organizational-legal bases for reforming public administration have been studied.

Key words: public service development, concept of development, administrative reforms, public administration reform.

Постановка проблеми. Розвиток державної служби є об'єктом уваги багатьох наукових галузей. Проте саме наука державного управління своєю міждисциплінарністю й системністю охоплює дослідження державної служби, забезпечує наукове супроводження процесів її розвитку. Розвиток державної служби як категорії не піддавався осмисленню з позиції сучасної парадигми бачення процесів розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема теоретичного обґрунтування основ розвитку державної служби як невід'ємної складової частини адміністративних реформ перебуває у полі зору як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, результати досліджень яких проаналізовано автором. Проблеми реформування обго-

ворюються в різних аспектах: здійснення адміністративної реформи (В. Бакуменко, В. Баштанник, В. Князєв, Л. Гогіна, І. Козюра, В. Мальцев, В.Б. Капустін та ін.); проблеми адміністративних реформ зарубіжних країн і децентралізації (І. Василенко, І. Грицяк, А. Лелеченко, В. Лемак, Н. Нижник, Л. Сморгунів та ін.); вплив глобалізації на адміністративну реформу (О. Білорус, Є. Буравльов, В. Воротін, Р. Войтович, В. Гельбрас, Є. Маруняк, І. Надольний, І. Радзієвський); проблеми кадрового забезпечення (Н. Гончарук, В. Олуйко, С. Серьогін та ін.). Серед зарубіжних науковців вказану проблематику досліджували: Г. Атаманчук, А. Волков, А. Вільсон, Р. Джейн, В. Іноземцев, Т. К'юзо, В. Лобанов, В. Лескін, С. Лугвін, А. Мотиль, Дж. Олсен, Л. Сморгунів,

Дж. Стігліц, Ю. Тихомиров, А. Швецов, А. Коньков, М. Каку, Р. Нельсон та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідники акцентують увагу на розумінні державної служби, що припускає осмислення її розвитку. Недоліком наявних підходів є те, що вони фрагментарно відображають сутність категорії розвитку як найважливішої компоненти розуміння державної служби. Щоб цілеспрямовано і доцільно керувати розвитком державної служби, необхідно чітко окреслити цю складну комплексну категорію. Аналіз, систематизація, узагальнення поглядів вчених на ідентифікацію досліджуваного поняття дали змогу охарактеризувати ознаки досліджуваної категорії та на цій базі запропонувати вдосконалення існуючих визначень з урахуванням специфіки парадигми бачення процесів розвитку.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження й обґрунтування теоретичних основ розвитку державної служби як невід'ємної складової частини адміністративних реформ, які базуються на трьох основних концепціях розвитку, виділених сучасною наукою: метафізичній, діалектичній і синергетичній.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оскільки сам розвиток державної служби надзвичайно багатозначний, багатобічний, його вивчення може вестися в рамках різних теоретико-методологічних проєкцій, покликаних пояснювати характер і спрямованість змін. Щоб зрозуміти, що таке державна служба, її слід розглядати, згідно з організаційною теорією, як систему, оскільки вона є соціальною цілісністю, спрямованою на певну мету, побудованою як спеціально структурована і координована система, призначеною для певної діяльності та пов'язаною з навколишнім середовищем [1].

Ідея розвитку – одна з тих небагатьох ідей, що, ставши невід'ємною часткою сучасної духовної культури, пройшла через віки та епохи. Проблема розвитку є однією з центральних у науці, осмислення якої дозволяє краще зрозуміти навколишній світ, місце у ньому. Сучасна наука виділяє три основні концепції розвитку: метафізичну, діалектичну та синергетичну.

Метафізика з розвитком науки виявила свою недостатність, оскільки хід розвитку був жорстко зв'язаний причинними зв'язками, що мають лінійний характер, а наслідок, якщо і не тотожний причині, то щонайменше пропорційний їй [2]. Конкретно сутність метафізичної концепції полягає в тому, що вона ігнорує багатий конкретний зміст реальних життєвих процесів і розглядає розвиток як просте кількісне зростання одного і того ж, як зменшення або збільшення, як повторення одних і тих же етапів; вона не визнає розвитку як

процесу виникнення нового і зникнення старого, що віджило свій вік, тобто вона заперечує якісні зміни, якісні стрибки і взаємопереходи.

Найбільш розробленою із них є діалектика. Серед альтернатив діалектики (софістики, еkleктики, екзистенціальної діалектики і низки інших) особливе місце посідає синергетика. Тож для подальшого осмислення і дослідження проблеми розвитку державної служби і напрямів впливу на цей важливий процес охарактеризуємо саме діалектичну та синергетичну концепції розвитку.

Діалектична концепція розвитку полягає в тому, що розвиток тлумачиться як боротьба протилежностей, стрибкоподібний перехід кількості у якість і навпаки та як рух по спіралі. Тобто розвиток розуміється як вічний і нескінченний процес зміни старого новим, одних явищ і процесів іншими. Діалектику цікавить не рух взагалі, а насамперед розвиток. Під рухом розуміють будь-яку зміну, тобто він охоплює всі процеси, що відбуваються у світі, незалежно від їх змісту. Розвиток розглядається як рух у певному напрямку, переважно як рух поступовий, прогресивний, висхідний. Таким чином, розвиток державної служби як процес, що стосується окремих локальних систем і процесів, є певною формою зміни взагалі, особливим видом руху, якому притаманні закономірні, спрямовані, незворотні, якісні зміни державної служби.

Реформування державного управління сучасної України передбачає уміння діяти і мислити, спираючись на важливі універсальні принципи діалектичного підходу до аналізу дійсності (об'єктивності, системності, історизму, діалектичної суперечливості) та специфічні внутрішньонаукові принципи: сходження від абстрактного до конкретного і єдності логічного й історичного, що одночасно виступають методами наукового пізнання.

Сучасна наука стверджує принципово нове розуміння процесів розвитку, засноване на ідеях синергетики. Синергетика (від грец. *synergein* – працювати разом) – це напрям міжгалузевих досліджень, об'єкт яких – процеси самоорганізації у відкритих системах [3]. Будь-яка багаторівнева структура розглядається в синергетиці з погляду її відкритості чи закритості (ізолюваності). Так, систему державної служби може бути легко віднесено до закритого (насамперед у тоталітарній державі з надмірно централізованою системою управління і зневагою до прав і свобод людини) або відкритого (у демократичній державі, де людина, колективи, організації, міста, області тощо стають повноправними суб'єктами, а не гвинтиком державної машини) типу.

Отже, синергетика обґрунтовує ідею стосовно того, що розвиток здійснюється через несталість, через бифуркації, через випадковість і об'єктивує стохастичну поведінку певного типу систем – від-

критих, складноорганізованих систем, що саморозвиваються. З іншого боку, взаємодія людини з системами, для яких характерні синергетичні ефекти, проходить так, що сама людська дія не є чимось зовнішнім, а нібито включається в систему, видозмінюючи поле її можливих станів. Відтак на людину насувається відповідальність за вибір того чи іншого шляху розвитку. Якщо раніше реформаторство ґрунтувалося на тому, щоб відділити магістраль прогресу – генеральної лінії – від малозначущих випадковостей, то в постнекласичній науці у випадковості зовсім інший статус: переноситься в серцевину будь-якого процесу, робить його нелінійним, неоднозначним, непередбаченим. Сьогодення державної служби пов'язане з реформуванням державного управління в Україні, тому поява синергетичного підходу є цілком закономірною.

У цих умовах висунута концепція самоорганізації втілює у формування змісту розвитку державної служби принципово нові підходи. По-перше, цілком очевидним є те, що складноорганізованим системам, таким як система державної служби, не можна нав'язувати шляхи їхнього розвитку. Треба знати, як сприяти розкриттю їхніх власних тенденцій розвитку, як виводити систему на ці шляхи. По-друге, синергетика свідчить, що система державної служби, як будь-яка складноорганізована система, має не одиничний (окремих), а безліч власних, відповідних її природі шляхів розвитку. По-третє, синергетика демонструє, що хаос може виступати механізмом самоорганізації і самопобудови структур державної служби, позбавлення надлишкового, механізмом виходу на відносно прості структури – аттрактори.

З позиції синергетичної концепції розвитку розвиток державної служби має бути заснований на ідеях системності, цілісності, нелінійності, тобто багатоваріантності і безповоротності.

Але головна проблема полягає в тому, як керувати розвитком державної служби, як за допомогою малого резонансного впливу підштовхнути систему державної служби на один із власних і сприятливих для неї шлях розвитку, як забезпечити її самокеруючий і самопідтримуючий розвиток. Проблема полягає і в тому, як подолати хаос, не долаючи його, а роблячи творчим, перетворюючи його в поле, що породжує іскри інновацій. Виявляється, головне – не сила, а правильна топологічна конфігурація, архітектура дії на складну систему. Такий факт знайшов своє втілення в ідеях реформування державного управління (публічного адміністрування)[4; 5].

У цілому ж як в Україні, так і за кордоном у дослідженнях проблеми реформування державного управління головна увага зосереджена на інституційних і організаційно-правових засадах цього процесу. Водночас деякі питання залиша-

ються відкритими, зокрема: як розуміти поняття «реформування»; як спрогнозувати ефективні зміни; як упровадити реформи, що відповідають інтересам різних прошарків суспільства; скільки ресурсів можливо залучити та ін. Також у працях дослідників не приділяється належна увага питанням розвитку державної служби в умовах реформування державного управління. Тому однією з центральних для нашого дослідження проблем є розгляд реформування державного управління як важливого і необхідного елемента щодо вибору оптимальних шляхів розвитку державної служби.

Поняття реформування не має сталого визначення. Його ототожнюють з оптимізацією, трансформацією, модернізацією тощо. Як зазначає І.О. Кульчій, реформування – це цілісний процес, що включає програму дій для вирішення системних проблем із метою унеможливлення їхнього виникнення у майбутньому, це цілеспрямована діяльність державного апарату щодо рішучого перетворення управлінської влади [6]. На думку В. Баштанника, проблемним полем формування публічного управління в Україні виступають якості і власне, механізми управління. У такому сенсі термін «трансформація державного управління» набуває сутнісних ознак і як суспільний процес відтворює основні тенденції розвитку держави [7]. Н.В. Левченко, акцентуючи увагу на значенні національної державницької ідеї як чинника реформування системи державного управління в Україні, наголошує на необхідності нормотворчих принципів [8]. О. Конотопцев у своєму дослідженні щодо реформування зазначає, що одним із завдань адміністративної реформи є формування в Україні ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і місцевому рівнях управління [9]. Ю. Друк наполягає, що успішне здійснення реформи значною мірою залежить від стану політичної свідомості громадян, рівня їх готовності прийняти й реалізувати головні принципи і норми демократії [10]. У своїх наукових доробках В. Тимцуник зазначає, що невід'ємною складовою частиною реформування виступає історичний компонент [11]. Дійсно, пізнавши дещо, людина починає діяти вже по-іншому, з урахуванням отриманих знань. Значить, і історія починає йти інакше. М. Лахижа у своїх працях зазначає, що реформування проводиться ривками, у складній політичній боротьбі, за відсутності єдиної рамкової концепції [12]. Питанням адміністративного реформування присвячена наукова праця М. Орел [13]. Автором з'ясовано, що адміністративна реформа в умовах глобалізації є одним із ключових інструментів демократизації державного управління у провідних країнах світу, але водночас проблемні питання, пов'язані з плануванням і здійсненням адміністративної реформи, є найбільш дискусійними серед

науковців і практиків. На думку Л. Бойко-Бойчук (і ми з нею погоджуємося), головне завдання реформатора полягає в тому, щоб врахувати всі умови в процесі формування моделі реформ [14, с. 92]. О. Пухкал, узагальнюючи сучасні світові теоретико-методологічні підходи до реформування державно-управлінських систем («новий державний менеджмент», «соціально-політичні мережі» та концепція «governance»), визначає можливість застосування їх окремих елементів для реформування української системи державного управління [15].

Отже, теоретичні розробки щодо вирішення цієї проблеми у підсумку підпорядковані вирішенню двох взаємопов'язаних практичних завдань: формулювання комплексу вимог, дотримання яких необхідне для того, щоб здійснювані суспільні перетворення були дійсно реформами; розроблення ефективних загальних технологій здійснення суспільних реформ [4; 5].

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Зміст розвитку державної служби формується на основі вивчення концептуальних підходів, розглядаючи які в єдності та взаємному доповненні, можна зрозуміти тісний зв'язок цього процесу із реформуванням державного управління. У ході розгляду питання особливу увагу звернено на діалектичну та синергетичну теоретико-методологічні проєкції. Всебічно і глибоко розкриває зміст розвитку державної служби діалектична концепція розвитку, за якою цей надзвичайно багатозначний і багатобічний процес стосується окремих локальних систем і процесів та є певною формою зміни взагалі, особливим видом руху, якому притаманні закономірні, спрямовані, незворотні, якісні зміни. Діалектика орієнтує на конкретне, багатостороннє дослідження процесу розвитку державної служби. Відзначено також, що реформування державного управління в Україні передбачає уміння діяти і мислити, спираючись на важливі універсальні принципи діалектичного підходу.

Принципово нове розуміння змісту розвитку державної служби дедалі впевненіше стверджує синергетика. Однак тут повинні існувати такі підходи до управління державною службою як складною динамічною системою, які підтримують певний ступінь її організації та дозволяють забезпечувати керованість процесу розвитку. З позиції синергетичної концепції розвитку розвиток державної служби має бути заснований на принципах системності, цілісності, нелінійності, тобто багатоваріантності і безповоротності. Виявлено, що головне – правильна сукупність дій на державну службу як відкриту складну систему, що розвивається. Такий факт знайшов своє втілення в ідеях реформування державного управління (публічного адміністрування). У цілому ж як в Україні, так і за кордоном у дослідженнях проблеми реформування державного управління головна увага зосереджена на інституційних і організаційно-правових засадах цього процесу. Проведений аналіз дозволяє виділити сукупність результатів досліджень (дієздатна й ефективна держава; зрозуміла та послідовна політика реформування; політична воля щодо цілеспрямованого перетворення державного апарату в поєднанні з ідеологією реальної участі громадян в управлінні державою; адаптація досвіду публічного управління європейських держав; широке впровадження інформаційно-комунікаційних технологій та ін.), які доцільно застосовувати для розвитку державної служби в умовах адміністративного реформування. Водночас деякі питання залишаються відкритими, зокрема: як розуміти поняття «реформування державного управління» та «реформування державної служби»; як спрогнозувати ефективні зміни стосовно розвитку державної служби в умовах реформування державного управління; як упровадити реформи, що відповідатимуть інтересам держави, державної служби та різних прошарків суспільства; скільки ресурсів можливо залучити для розвитку державної служби в умовах адміністративних реформ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дафт Р. Организации: учебник. СПб.: Прайм-Еврознак, 2003. 480 с.
2. Філософія / за заг. ред. Горлач М.І., Кременя В.Г., Рибалка В.К. Х.: Консум, 2000. 672 с.
3. Данильян О.Г., Тараненко В.М. Философия. М.: 2005. 512 с.
4. Дементов В.О. Організаційні аспекти забезпечення розвитку державної служби в Україні. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. № 4 (8). С. 75–81.
5. Дементов В.О. Особливості розвитку державної служби в умовах демократизації державного управління. Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. Вип. 4 (35). С. 135–141.
6. Кульчий І.О. Сутність та проблеми реформування системи державного управління. Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. 2008. № 4. С. 314–320.
7. Баштанник В.В. Концептуальні засади реформування державного управління в умовах сучасного етапу розширення ЄС. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2011. № 3. С. 78–86.
8. Левченко Н.В. Національна державницька ідея як чинник реформування системи державного управління в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2012. 20 с.

9. Конотопцев О.С. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.01; Національна академія держ. управління при Президенті України, Харківський регіональний ін-т держ. управління. Х., 2003. 18 с.
10. Друк Ю.Я. Модернізація державного управління в контексті реформування політичної системи: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01; Львівський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президенті України. Л., 2008. 20 с.
11. Тимцуник В.І. Реформування системи влади та державного управління в УРСР: зміст, особливості, наслідки (1953–1964 рр.): автореф. дис. ... док. наук з держ. упр.: 25.00.01; Національна академія держ. управління при Президенті України. К., 2005. 36 с.
12. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції: теоретичні та практичні аспекти: автореф. дис. ... док. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2010. 36 с.
13. Орел М.Г. Адміністративне реформування в Україні в умовах глобалізації: теоретико-методологічний аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2008. 197 с.
14. Бойко-Бойчук О. Тези до виступу «Проблеми впровадження, ризики та управління змінами». URL: [http://www.municipal.gov.ua/data/ loads/boyko-boychuk_2005.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/boyko-boychuk_2005.doc).
15. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика; Центр політ.-прав. реформ. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.