

Сидоренко В. В.,

*кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри права*

*Білоцерківського інституту економіки та управління
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

Новак Я. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
директор*

*Білоцерківського інституту економіки та управління
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

Півторак М. В.,

*кандидат економічних наук, доцент,
заступник директора*

*Білоцерківського інституту економіки та управління
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Анотація. Статтю присвячено проблематиці визначення загальнотеоретичних засад модернізації сучасного інституту державної служби в Україні в контексті встановлення сутності основних передумов та тенденцій його розвитку в умовах сучасних суспільно-правових трансформацій. Встановлено, що існуюча модель державної служби потребує вдосконалення у створенні неупередженої та незаангажованої публічної адміністрації, яка виконує завдання щодо належної розбудови держави в умовах нових викликів. При цьому основною метою модернізації та адаптації інституту державної служби в Україні до загальноєвропейських міжнародних стандартів є: підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; забезпечення реального політичного нейтралітету державних службовців та створення передумов для поступального і стабільного розвитку взаємодії держави та громадянського суспільства.

Вказано, що процес модернізації державної служби в Україні зумовлюється наявністю вітчизняних традицій державотворення, історично-культурною спадщиною та особливостями українського менталітету, конкретно-історичними передумовами її формування в контексті загальноцивілізаційного розвитку людства. Це твердження не відкидає необхідності подальшого інноваційного розвитку системи державної служби в Україні, в тому числі із врахуванням необхідності уніфікації законодавства в межах взаємодії України та ЄС, постійних інтеграційних процесів та нових геополітичних викликів, сучасних принципів громадського діалогу як масштабного проекту реформування державної служби.

Стверджується, що модернізація є постійно триваючим процесом удосконалення на тлі постійного процесу розвитку держави, суспільства та індивіда. Напрями та шляхи модернізації всіх сфер життєдіяльності постійно змінюються та оновлюються, тому необхідність запровадження прогресивних концептів розбудови державної служби в Україні є важливою передумовою не лише створення

дійсно професійних інститутів державної служби та компетентного апарату державних службовців, а й початком модернізації всіх сфер суспільного життя.

Ключові слова: публічний інститут, державна служба, реформування, модернізація, модель, системно-структурні зміни, концепт, розбудова.

Постановка проблеми. Стратегічні перетворення на шляху реформування державної служби створять можливість її модернізації з врахуванням основних положень щодо дієвого процесу управління в системі державної служби, сформулюють «критичну масу» висококваліфікованих і ефективних менеджерів в системі посад державної служби, які створять передумови зближення моделі вітчизняної державної служби з країнами ЄС, удосконалять розбудову організаційних структур в межах функціонування інституту державної служби, дозволять використовувати загальноприйняті міжнародні практики щодо формування персонального корпусу державної служби з врахуванням сучасних підходів до відбору та розставлення кадрів, сформулюють належні механізми щодо встановлення рівня професійної компетентності та конкурентоздатності державних службовців в контексті формування позитивного іміджу інституту державної служби в Україні, зокрема і щодо запобігання корупції в системі державної служби.

Дослідження проблем модернізації інституту державної служби в Україні, зокрема в працях: Ю. Битяка, О. Линдюк, О. Оболенського, В. Тимощука, А. Школика свідчать про те, що не існує загальних підходів щодо визначення співвідношення національних й міжнародних стандартів розвитку державної служби та універсальних моделей її модернізації. Однак, в будь-якому випадку, мета діяльності публічної адміністрації повинна відображати потреби суспільства, потреби населення. Все це зумовлює необхідність дослідження загальнотеоретичних засад модернізації державної служби, які дозволяють найбільш гли-

боко проаналізувати властивості, закономірності функціонування і розвитку даного публічно-правового інституту.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні та аналізі загальнотеоретичних засад модернізації інституту державної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Функціонування інституту державної служби передбачає впровадження стабільних та цілісних механізмів покликаних забезпечити стан рівноваги у суспільстві, ліквідацію суспільних напружень, поліпшення рівня і якості життя населення. Аналіз сучасного стану системи державної служби показує, що проблеми, які забезпечать реальну адаптацію до умов європейської спільноти є, і тому повинні бути розв'язані.

Певно, що існують загальні тенденції розвитку державної служби, серед яких основними є дебіюрократизація, поступовий рух до більшої відкритості та прозорості державно-управлінських процесів, формування поліваріативного контролю громадянського суспільства за діяльності публічної адміністрації щодо вирішення проблем в спектрі гарантування прав і свобод людини і громадянина. Врахування цих чинників у процесі модернізації інституту державної служби України та ступінь їхнього впливу на впровадження нововведень дуже різний. Численні дослідження з модернізації публічного сектору в інших країнах (зокрема, в межах ЄС), потребують скрупульозного аналізу результатів і відмінностей використовуваних критеріїв реформування державної служби складних стратегічних моделей розвитку національного інституту державної служби.

Теорія модернізації в сучасному стані з характерним для нього оновленим методологічним інструментарієм, широким спектром емпіричних даних та фундаментальним принципом діалектичного зв'язку традицій та модерну, використовується не тільки як вагома складова міждисциплінарної теорії розвитку в суспільних науках, але й у тому чи іншому варіанті утворює основу зовнішньої політики більшості розвинених держав.

Суспільні науки активно користуються теорією модернізації, принаймні на рівні застосування її базових ідей та категоріального апарату. Розвивається також теорія постмодернізації (неомодернізації), у контексті якої стадія модерну розглядається як така, що є головним чином подоланою розвиненими країнами (чи принаймні не останньою ланкою в еволюції суспільства) [1, с. 84–85].

У світовій практиці існує певний алгоритм модернізації державної служби. Спочатку основна увага приділяється розробці нормативно-правових актів і законодавства. Потім формуються стабільно функціонуючі інститути системи державної служби. На третьому етапі значна увага приділяється питанням підвищення ефективності роботи всієї системи на основі аналізу поточних проблем і обґрунтування оптимальної моделі державної служби [2, с. 29].

В основу реформування й модернізації державної служби та вдосконалення процесу її проходження в більшості країн було покладено такі принципи, як демократизація державного управління і державної служби; орієнтація на пересічного громадянина, який, будучи клієнтом державних служб, виступає споживачем державних послуг; орієнтація на кінцевий результат; рентабельність управління; простота управління.

У результаті перетворення створюється якісно нова модель державної служби, яку часто називають поведірковою і яка характеризується якісно відмінними параметрами, що виража-

ються в таких категоріях як творчість, новаторство, емоційна атмосфера, суб'єктивний фактор. Процес реформування державної служби і її центрального елемента – проходження – розрахований на порівняно тривалий період і практично є безупинним потоком удосконалення форм, методів, технологій діяльності державних органів, їх адаптації до зовнішніх і внутрішніх умов, що постійно змінюються [3, с. 57–58].

Модернізація державної служби передбачає різного роду зрушення та перетворення такої системи у напрямі її осучаснення, постійного вдосконалення, її наближення до максимально можливого рівня розвиненості. Під модернізацією державної служби слід розуміти глобальний, прогресивний процес системних змін, у результаті яких об'єкти державної служби змінюють, осучаснюють свої структурні параметри, функції та рівні організації, використовуючи сучасні методи та інструменти роботи, гармонійно поєднуючись із традиціями й цінностями суспільства [4, с. 72].

У результаті модернізації державної служби на зміну бюрократичній залежності та ієрархічній підпорядкованості приходить принцип автономії відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні структури. Перегляд основних принципів зарубіжних моделей державної служби відбувається за такими напрямками: визначення та інституціоналізація політичної ролі державної служби; пошук оптимального співвідношення політичної та адміністративної складових у державній службі; становлення цільового програмного управління; розвиток функціонального управління, відповідних організаційних структур, «пласких» структур, що відповідають ринковим умовам; зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії; менеджериалізація та маркетингізація значної частини державної служби; децентралізація, здешевлення й скорочення державного апарату; прозорість, чутливість державної служби до потреб і очікувань громадян; управлінська культура та морально-етичні аспекти державної служби [5, с. 278].

До принципів реформування адміністративно-правового забезпечення вітчизняної моделі державної служби необхідно віднести принцип еволюційного оновлення її моделі; принцип переорієнтації державної служби, із урахуванням безумовного пріоритету людини, на забезпечення та захист її прав і свобод; принцип програмного цільового розвитку системи державної служби; принцип адаптації вітчизняного законодавства до права ЄС та імплементації стандартів Ради Європи та ООН, запозичення позитивного досвіду європейських демократичних держав; принцип стимулювання реформування державної служби через якісно нові підходи до оцінювання та атестації державних службовців [6, с. 114].

Заходи з реформування системи державної служби зумовлюють потребу в наступних змінах у системі адміністративного законодавства щодо державної служби: приведення цього законодавства у відповідність з правами ЄС та міжнародними стандартами ООН, Ради Європи та міжнародних технічних стандартів менеджменту; запровадження у національне законодавство про державну службу елементів програмного правового регулювання, зокрема щодо встановлення завдань, окреслення форм стратегування, прогнозування та планування; чітке законодавче визначення форм і порядку відповідальності державного органу та особистої відповідальності працівників державної служби з урахуванням діяльності адміністративних

судів; законодавче врегулювання процедур надання управлінських послуг державними службовцями [7, с. 17].

Системний аналіз наявних тематичних наукових досліджень дає можливість зробити узагальнюючий висновок про те, що вони покликані сприяти докорінному реформуванню та модернізації громіздкої й неефективної вітчизняної системи державного управління в цілому та державної служби зокрема, відобразити «можливості використання європейського досвіду в процесі реформування всіх сфер суспільства та держави, насамперед державного управління» [8, с. 3–4].

Серед основних проблем державної служби, вирішення яких можливе через адаптацію характерних рис зарубіжних моделей державної служби, можна виокремити: відсутність єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців; недосконалість системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротатії державних службовців та їх професійного навчання [9, с. 59]; недостатній професіоналізм державної служби; відсутність чітко визначеної сфери компетенції державної служби, що створює плутанину та правову невизначеність; недосконала схема посадових окладів, що створює внутрішню несправедливість і допускає довільність у визначенні посадових окладів окремих працівників; неточне визначення прав і обов'язків державних службовців; слабка дисциплінарна відповідальність; недосконала система підготовки та управління кадрами [10, с. 7].

Модернізація державної служби відбулась у багатьох закордонних країнах, які зіткнулися з необхідністю докорінно покращити якість державної служби та її взаємодію з громадськістю. Умови проведення реформ і наявні соціально-культурні обмеження в різних країнах значно відрізнялися одна від одної, тому закордонний досвід не може використовуватися безпосередньо в процесі модернізації державної служби України. Важливо знати цей досвід та вміти знаходити в ньому ті складники, які можуть бути адаптовані до українських умов.

При реформуванні будь-якої управлінської системи необхідно оцінити не тільки власний досвід системи, її історичний шлях, а й проаналізувати можливості застосування зовнішнього по відношенню до даної системи досвіду. У даному випадку досвід організації та правового забезпечення державної служби за кордоном буде корисний для побудови нової моделі державної служби, яка відповідатиме виклику часу [11, с. 52–53].

З огляду на світові тенденції та глобальні виклики під час розробки національної програми підвищення ефективності системи державного управління необхідно: 1) враховувати сучасні тенденції дедалі виразнішої політизації адміністративного менеджменту та перетворення бюрократії на окрему і впливову політичну силу, що в багатьох випадках безпосередньо впливає на формування і впровадження державної політики; 2) запроваджувати механізми переорієнтації адміністративного менеджменту від здійснення процесів (дотримання норм, правил і процедур) на досягнення якісних кінцевих результатів у роботі; 3) формувати окрему професію політичного аналітика й державного менеджера [12, с. 18–19].

Відповідно реформа державної служби в Україні повинна відповідати вимогам та викликам сучасності, новим засадам функціонування і взаємодії держави та суспільства, новій філософії «реального служіння народу України», гарантуванню всебічного розвитку та захисту прав і свобод окремого члена суспільства. Визначення відповідних детекторів системно-структурних змін в українському суспільстві дозволить

ідентифікувати потреби та запити, що постають перед інститутом державної служби в контексті належного реагування на ситуацію в країні, напрацювання рекомендацій та методичних роз'яснень для вирішення тих завдань, що щодня постають перед державними службовцями та розірвання лінії зневаги та непорозуміння між інститутами держави та населенням. При цьому важливим є усвідомлення, що модернізація є постійно триваючим процесом удосконалення на тлі постійного процесу розвитку держави, суспільства та індивіда.

Напрями та шляхи модернізації всіх сфер життєдіяльності постійно змінюються та оновлюються, тому необхідність запровадження прогресивних концептів розбудови державної служби в Україні є важливою передумовою не лише створення дійсно професійних інститутів державної служби та компетентного апарату державних службовців, а й початком модернізації всіх сфер суспільного життя.

Висновки. Визначення загальнотеоретичних засад та передумов модернізації державної служби лежить в площині врахування численних чинників суспільно-політичного, економічного, соціально-культурного характеру, які знаходять своє відображення у сучасній науковій літературі.

Правове регулювання державно-службових відносин забезпечується через діалектичну єдність традиційних та новітніх підходів, які збалансовано використовуються в процесі розроблення та впровадження на практиці основоположних засад функціонування державної служби. Аналіз основних моделей публічної служби – континентально-європейської (закрита) та англосаксонської (відкрита) – дають підстави вести мову про створення власної моделі державної служби в Україні.

Це зумовлюється наявністю вітчизняних традицій державотворення, історично-культурною спадщиною та особливостями українського менталітету, конкретно-історичними передумовами її формування в контексті загально цивілізаційного розвитку людства. Це твердження не відкидає необхідності подальшого інноваційного розвитку системи державної служби в Україні, в тому числі із врахуванням необхідності уніфікації законодавства в межах взаємодії України та ЄС, постійних інтеграційних процесів та нових геополітичних викликів, сучасних принципів громадського діалогу як масштабного проекту реформування державної служби на основі зближення різних моделей публічного управління та активної міжнародної співпраці.

Література:

1. Инглетарт Р. Модернизация и постмодернизация. Новая индустриальная волна на Западе / под ред. В. Иноземцева. Москва, 1999. 268 с.
2. Линдюк О. Основні теоретико-методологічні підходи до модернізації державної служби зарубіжних країн. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2015. Вип. 17. С. 25–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2015_17_4 (дата звернення 07.06.2019)
3. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: монографія. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. 326 с.
4. Линдюк О.А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія. Київ : НАДУ, 2016. 304 с.
5. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посібник. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.
6. Публічна служба: зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика; Центр політико-правових реформ. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.

7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
8. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2013. 120 с.
9. Неліпа Д.В. Адаптація державної служби України до сучасних світових стандартів. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2014. Вип. 1. С. 55–62. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_1_9 (дата звернення 07.06.2019)
10. Бурлака В. Проблеми державної служби України. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2010. № 2. С. 6–7.
11. Зенков М.Ю. Зарубежний опыт управления: Государственная служба: учеб. пособие. Новосибирск : НГАУ, 2004. 130 с.
12. Оржель О.Ю., Палій О.М., Кравчук І.В. Європейський досвід державного управління: курс лекцій. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.

Sidorenko V. Novak Ya., Pivtorak M. General theoretical principles of modernization of the civil service institute in Ukraine

Summary. The article is devoted to the problems of definition of the general theoretical principles of modernization of the modern institute of civil service in Ukraine in the context of establishing the essence of the basic preconditions and trends of its development in the conditions of modern socio-legal transformations.

It is established that the existing model of civil service needs to be improved in the aspect of creating an impartial and unbiased public administration, which is fulfilling the tasks of properly developing the state in the face of new

challenges. At the same time, the main objective of modernization and adaptation of the civil service institute in Ukraine to the generally accepted international standards is to: increase the level of professional competence of civil servants; ensuring the real political neutrality of civil servants and creating prerequisites for the progressive and stable development of interaction between the state and civil society.

It is indicated that the process of civil service modernization in Ukraine is conditioned by the presence of national traditions of state formation, historical-cultural heritage and peculiarities of the Ukrainian mentality, concrete historical conditions of its formation in the context of the general civilization development of mankind. However, this statement does not reject the need for further innovative development of the civil service system in Ukraine, including taking into account the need for unification of legislation within the framework of Ukraine-EU interaction, permanent integration processes and new geopolitical challenges, modern principles of public dialogue as a large-scale civil service reform project.

It is argued that modernization is a continuous process of improvement in the face of the ongoing process of development of the state, society and the individual. The directions and ways of modernization of all spheres of life are constantly being changed and updated, therefore the necessity of introducing progressive concepts of civil service development in Ukraine is an important precondition not only to create truly professional institutes of civil service and competent staff of civil servants, but also the beginning of modernization of all spheres of public life.

Key words: public institute, public service, reform, modernization, model, system-structural changes, concept, development.