
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.071

В. О. Дементов

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

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена актуальній проблемі обґрунтування теоретичної моделі розвитку державної служби в Україні саме в умовах реформування державного управління. Проаналізовано основні моделі бюрократії та світові моделі державної служби. З урахуванням як міжнародного досвіду в даній сфері, так і національних традицій управлінської культури надано пропозиції щодо здійснення перегляду основних принципів моделі розвитку державної служби в Україні.

Ключові слова: розвиток державної служби, реформування державного управління, моделі бюрократії (патримоніальна, азіатська, раціональна модель М. Вебера, партійно-державна), моделі державної служби (трудова, «сервісна», політична, ліберально-ринкова, державно-адміністративна), концептуальна модель розвитку державної служби.

Постановка проблеми. Однією з актуальних проблем державного управління практично для всіх країн є пошук найефективніших механізмів реалізації завдань і функцій держави. Одним із таких механізмів виступає державна служба. В Україні існують проблеми недостатнього теоретичного опрацювання реформи, відсутності ефективного управління державною службою, слабкого інформаційного забезпечення, експертної кулуарності, відсутності врахування громадської думки, кадрового забезпечення, некритичного ставлення до зарубіжного досвіду і жорсткої залежності від політичної ситуації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розглянуто раціональну типологію моделей бюрократії В.Б. Капустіна (патримоніальну, азіатську, раціональну модель М. Вебера, партійно-державну [1]). Основним джерелом, в якому пред-

ставлена теорія бюрократії, послужила фундаментальна праця М. Вебера «Господарство і суспільство» [2]. Вивчені праці Р.В. Атаманчука, в яких автор, аналізуючи ряд відмінних один від одного трактувань державної служби, виокремлює різні моделі останньої: трудова модель державної служби, «сервісна модель», політична модель, ліберально-ринкова модель, державно-адміністративна модель [3, с. 42].

Мета статті – розгляд та обґрунтування теоретичної моделі розвитку державної служби в Україні, яка має забезпечити: відображення найсуттєвіших зв'язків і залежності між структурними елементами державної служби; презентацію державної служби абстрактно в певній організаційній формі; екстраполювання розвитку державної служби, тобто отримання нової інформації про майбутній її розвиток через розробку стратегії розвитку державної служби.

Виклад основного матеріалу. Кожне суспільство виробляє власне розуміння функцій держави залежно від соціальних

характеристик, національної філософії, менталітету й ідеології, вірувань і традицій. Водночас простежуються і загальні риси, зумовлені культурною і політичною близькістю. Тому сьогодні ми маємо справу з розмаїттям моделей державної служби.

В.Б. Капустін подає раціональну типологію моделей бюрократії (патримоніальну, азіатську, раціональну модель М. Вебера, партійно-державну [1]). Основним джерелом, в якому представлена теорія бюрократії, є фундаментальна праця М. Вебера «Господарство і суспільство» [2].

Патримоніальна модель бюрократії притаманна федеральним державам. Поняття «патримоніальної» веде своє походження з епохи Римської імперії, із часу правління Августа, коли цей термін позначав приватну скарбницю імператора, якою той розпоряджався, не даючи звіту сенату. Згідно з Вебером основною відмінною ознакою патримоніалізму служить наявність у розпорядженні пана особливого апарату управління, якого немає в патріархальних владних структурах. Усе підлегле пануванню населення поділяється при патримоніалізмі на дві основні групи: особисто залежних слуг правителя, із числа яких і формується адміністративний апарат, і політичних підданих, які не є особисто залежними, але несуть різного роду повинності. М. Вебер визначив форми патримоніалізму: первинний патримоніалізм, патримоніалізм, султанізм. Загальною рисою для останніх є відсутність правових норм регулювання державної служби. Патримоніальні владні структури існували, згідно з Вебером, повсюдно і в усі історичні епохи [4].

Азіатська («імперська», «східна») модель бюрократії виникла як своєрідне продовження й доповнення до родових відносин. Суспільні відносини в цьому випадку тісно переплітаються з природними, виступаючи як підпорядковуваний елемент. Вперше була описана в середині XIX ст. К. Вітфогелем і К. Марксом. Вона співвідноситься з розумінням держави як верховного власника. Відповідно, загальною ознакою функціонування чиновників «східних деспотій» було те, що за їхньої допомоги відбувається одержавлення більшості сторін життєдіяльності суспіль-

ства. Модель характерна для Китаю більш ніж 2000 років, а також реалізовувалася в Росії та, відповідно, в Україні, коли остання входила до її складу, до XVII ст. [5].

Раціональна модель М. Вебера остаточно сформувалася в XX ст. Оцінюючи роль раціональної бюрократії, М. Вебер вважав її найдосконалішою формою соціальної організації. Вона властива європейським державам, які перейшли на правові форми державного регулювання суспільних відносин. Принципами функціонування бюрократичної системи стали: особиста свобода службовця і його захист від свавілля; встановлення субординації і підзвітності; встановлення статусу посади державного службовця; право на кар'єру і визначення механізму його реалізації; нормативне закріплення компетенцій за кожною посадою; введення діловодства державного управління; гарантії об'єктивності під час управління; дисципліна і контроль. Реалізація принципів функціонування забезпечує перевагу бюрократії завдяки: чіткості; швидкості; компетентності; спадкоємності; стабільності; субординації [4].

Партійно-державна модель бюрократії панувала в радянський період в СРСР та інших країнах соціалізму. Її економічну основу закладала суспільна власність на засоби виробництва, а політичну – панування правлячої політичної партії. У результаті цього основними рисами такої моделі стали: модифікація особистої системи призначень номенклатури; розгляд державної служби як вузькопрофесійної діяльності; асимілюючий підхід до державних службовців (вони не виділяються з маси інших службовців); заробітна плата державних службовців не вища за середню по країні [6].

Сучасна (реалістична) модель бюрократії є результатом модернізації веберовської моделі бюрократії в найбільш розвинених країнах. Умови її виникнення пов'язані: зі зміною мети державної служби (її спрямованість на сприяння розвитку громадянського суспільства), обсягу й якості державних послуг населенню; політизуванням бюрократії; включенням до моделі державної служби неформальної структури людських відносин, що дозволяє залучати творчий потенціал держав-

них службовців на користь підвищення ефективності державного управління; збільшення ролі і значення горизонтальної ієрархії; переведенням частини державних послуг на ринкові основи; залученням досвіду управління з бізнес-середовищі до державного управління; посиленням уваги до збереження соціальної орієнтованості держави в частині виконання соціальних зобов'язань [6].

Р.В. Атаманчук, аналізуючи ряд відмінних один від одного трактувань державної служби, виокремлює різні моделі останньої. Перш за все, на його думку, йдеться про трудову модель державної служби, відповідно до якої громадянин вступає у відносини трудового найму з певним державним органом і таким чином бере участь у виконанні його компетенції. Відповідно до цієї моделі державна служба і визначається як вид трудової діяльності. Далі слідує «сервісна модель», у рамках якої державна служба є системою специфічних послуг, що надаються сучасною державою суспільству. Третя – політична модель державної служби, суть якої полягає в тому, що державна служба є (в напрямі «вгору») адміністративною підтримкою політичних керівників і (в напрямі «вниз») засобом проведення політики цих керівників у життя. Наступна модель є ліберально-ринковою: державна служба розглядається тут як елемент ринкових відносин разом з капіталом, товаром, послугами, працею і іншими елементами і має ринкову вартість. Державно-адміністративна модель державної служби розкриває останню як «публічний соціально-правовий інститут», суть якого – у визнанні багатогранної ролі держави в життєдіяльності сучасного суспільства, актуальності введення всіх проявів державної влади в правові рамки, необхідності повсюдного і гарантованого забезпечення прав і свобод громадян, умов ринкових відносин [3, с. 42].

Саме в такій моделі, що згуртовує державу (як об'єднання всіх) і адміністрацію (у вигляді державного управління), вводять всі відносини політичного прошарку в конституційно-правові рамки, на думку автора статті, має потребу сучасна Україна. Проте в ході розгляду даної теми важливо зазначити про те, що проблема

державної служби тісно пов'язана із соціальними характеристиками держави. Так, для функціонування державної служби соціально-правової і демократичної держави характерні такі риси, як судова відповідальність держави і її посадових осіб перед громадянами, обмеження термінів перебування на вищих державних посадах, верховенство закону, відкритість і підзвітність суспільству апарату виконавської влади та ін. Асоціальна авторитарно-бюрократична держава, навпаки, характеризується всевладдям державної бюрократії, формальним виконанням закону, позбавленого багатьох гуманітарних цінностей, закритістю і непідконтрольністю державної служби суспільству [7].

Важливо також зауважити, що в більшості країн із розвинутою демократією державна служба носить назву «публічної», або «цивільної»: Civil Service – Fonction Publique – Offentlicher Dienst. «Цивільна служба є корпусом посадовців органів державного управління, які виконують цивільні, а не політичні чи судові функції», – постулювала Британська енциклопедія. Далі: «Цивільна служба є спільнотою осіб, найнятих державою як професійних управлінців. Цивільна служба є неполітичним співтовариством, члени якого служать у військовій, поліцейській, урядовій або дипломатичній сферах» [8].

У науці існує двоїсте розуміння як державного управління, так, відповідно, і державної служби [9, с. 5]. Державні службовці складають численну армію працівників у будь-якій країні. У широкому значенні слова до державних службовців відносяться різні категорії працівників, які працюють у державних і муніципальних установах та на підприємствах, незалежно від характеру їх діяльності. У вузькому значенні слова під державною службою мається на увазі тільки персонал органів державної влади і управління, тобто особи, що володіють виконавчо-розпорядчими повноваженнями від імені держави. Це класифікована державна служба. У багатьох країнах даних осіб відносять до урядовців і відрізняють від простих державних службовців. З точки зору права відмінності між ними полягають у тому, що службові права і обов'язки,

правовий статус урядовців визначається нормами адміністративного права, а права і обов'язки простих державних службовців, їх правовий статус у трудових відносинах – нормами трудового права (за допомогою трудового договору). У багатьох зарубіжних країнах саме діяльність численної групи працівників державного сектора називають публічною службою. Діяльність же власне державних службовців відносять до цивільної служби. У той же час цивільна служба розуміється як різновид публічної служби [10].

Різноманіття визначень і трактувань державної служби вказує на те, що зміст діяльності державної служби складає державне управління. Саме державна служба багато в чому реалізує волю держави, впливає на діяльність і поведінку людей і соціальних груп за допомогою переконання, регламентації і санкцій. Державна служба реалізує на практиці легітимне примушення, монополія на яке належить виключно державі. Із сказаного випливає, що державні службовці повинні володіти управлінськими знаннями, уміннями і навиками, управлінськими здібностями і досвідом управління. Відтак в організаційно-правовій структурі сучасної державної служби та її адміністративно-правової регламентації можна виділити такі моделі: кар'єрну (романо-германську); позиційну (англосакську); державну службу країн ісламської орієнтації; трудову модель.

«Кар'єрна модель» реалізується в таких країнах, як Франція, Німеччина і Японія. Основна її риса – орієнтація на «закритість» кар'єри та нематеріальні пільги і гарантії на державній службі (соціальний захист державних службовців, пенсійні гарантії, стабільність статусу). Таким чином, державна служба заснована на кар'єрному зростанні, основним принципом якої є «присвячення себе службі державі». Заробітна платня визначається фіксованою сіткою оплати праці і законодавчо затвердженими окладами. З «недоліків» – відсутність міжвідомчої мобільності урядовців, що стало однією з найгостріших проблем кар'єрної моделі [11].

«Позиційна модель» реалізується в США, Великобританії і Канаді. Основною характеристикою моделі є акцент на кон-

цепцію Нового державного менеджменту (New public management) і систему оцінки якості та результативності роботи. Набір на державну службу здійснюється на підставі письмового іспиту загального типу. У той же час англо-саксонська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Вся система прийому, навчання і просування по службі організована так, щоб створити тип професійного управлінця, адміністратора широкого профілю (джеренераліста). Оплата праці залежить від тарифної сітки та диференціації щодо обов'язків.

Основним законодавчим джерелом в «ісламській моделі» є шаріат, який розглядається не тільки як збірка божественних установок, але і як один із регуляторів службової поведінки. Основна характеристика регулювання діяльності урядовців у цій системі – орієнтація на визначення обов'язків службовців-віруючих при деякому другорядному значенні соціальних прерогатив, що визнаються за громадянином. Ісламське право багато в чому носить «архаїчний характер», але в той же час воно виявилось здатним гнучко адаптуватися до етичної еволюції і технічного прогресу.

Трудова модель державної служби займає особливе місце серед інших адміністративно-правових систем. Вона є спорідненою до романо-германської моделі. Державна служба таких країн, як КНР, Куба та ін., ґрунтується на принципах партійності, номенклатури, адміністративної ієрархії та централізму. Діяльність урядовців регламентована партійними рішеннями, а адміністративна діяльність носить дещо підлеглий характер, порівняно з партійною діяльністю. Державна служба в багатьох випадках прирівнюється до загальної трудової діяльності.

Крім того, на фоні політичних та економічних успіхів країн Азіатсько-тихоокеанського регіону виділяються ще дві моделі державної служби: «елітна» (східно-азіатська) та «корпоративна». Основною характерною особливістю «елітної моделі» вважається орієнтація на високу матеріальну мотивацію. «Корпоративна модель» є реформованою англо-саксонською моделлю. Характерними особливостями «корпоративної моделі» можна вважати

повну орієнтацію на ринок праці, відмову від чіткого визначення штатної чисельності держслужбовців, упровадження принципів корпоративного управління.

Отже, аналіз міжнародного досвіду показав, що традиційна модель державної служби переживає у XXI ст. глибоку кризу. Падає довіра громадян і до держави, і до чиновництва, знижується престиж державної служби, суспільний статус державних службовців. Причини такої ситуації, на думку автора статті, можуть бути різними. Деякі приведені нижче.

Виклик державі з боку приватного сектора. З одного боку, приватний сектор демонстрував сучасний рівень сервісу, з яким суспільство порівнювало сервіс державний – природно, не на користь останнього. Тому широко утвердилося переконання, що держава не дає адекватних відповідей на «виклики» часу – перш за все, в медичному обслуговуванні, освіті, житловому будівництві, облаштуванні міських територій.

«Революція менеджерів», яка поставила під питання традиційні процедури, технології і стилі управління. Практично доведено, що ефективність криється в поєднанні невеликих, відносно децентралізованих, гнучких управлінських підрозділів із великих розмірів ієрархіями, що стимулюють максимальну участь своїх низьких ешелонів. Традиційне державне управління, відоме своєю прихильністю до інструкцій, правил, процедур, неминуче стало розглядатися в цю революційну епоху як збиткове, безнадійно застаріле.

Посилення демократичного тиску на державу: суспільство стало вимагати більшої відкритості і прозорості держапарату, більшої участі громадян у його функціонуванні. Не слід скидати з рахунків і загальну зміну парадигми соціального розвитку з його сильним ідеологічним упередженням проти держави, великого уряду, непомірно роздутої бюрократії і її неефективних рішень. Основою моделі державної служби демократичних держав стає меритократія – система, заснована на особистих заслугах державного службовця, що включає такі елементи, як: обов'язковий конкурсний відбір під час вступу на державну службу і просування кар'єрними сходинками; правова і соціальна захищеність дер-

жавних службовців; рівна оплата праці за виконання рівнозначної роботи; заохочення державних службовців, які досягають ефективних результатів у своїй діяльності; постійне навчання державних службовців із метою поліпшення результатів їх діяльності. У всіх країнах, незалежно від національної специфіки, відбулося переосмислення концептуальних основ адміністративної організації державної служби. Отримали популярність ідеї «постбюрократичної організації», кооперації, ринкового обміну у сфері управління, переходу «від культури влади до культури сервісу».

Проте при всьому різноманітті змін щодо моделей державної служби їх магістральним напрямом є орієнтація на закони і філософію ринку. Суттю ринкового вектора адміністративних змін є перетворення філософії і культури державного управління відповідно до гасла «зробити управління різновидом бізнесу», упровадження в державному секторі та державному управлінні духу заповзятливості, ініціативи, турботи про клієнта на протигагу старій бюрократичній культурі схилення перед буквою закону і інструкцією. Концепція держави як орієнтованої на споживача сервісної організації служить інструментом адміністративних реформ у всіх без винятку країнах світу. Конкретними напрямками адміністративних перетворень, що йдуть у світі, є: скорочення розмірів державного сектора і масштабів прямого державного управління; децентралізація влади і управління з обов'язковим делегуванням ресурсів і повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії; прихована приватизація з наданням більшої автономії державним підприємствам і установам, створення незалежних управлінських структур («агентствофікація»); упровадження елементів конкуренції в державне і муніципальне управління, створення сурогатних або «соціальних» ринків, що відтворюють у державному секторі ті ж вимоги ефективності і якості, які існують у приватному секторі.

Висновки і пропозиції. Формування понятійного апарата і концептуальних ідей створює базу для виявлення певних закономірностей розвитку державної служби і на цій основі дає змогу створити теоретичну модель державної служби. На сьогодні

ми маємо справу з розмаїттям моделей державної служби. Аналіз міжнародного досвіду показав, що традиційна модель державної служби переживає у ХХІ ст. глибоку кризу. У зв'язку із цим у всіх країнах, незалежно від національної специфіки, відбулося переосмислення концептуальних основ адміністративної організації і державної служби. При всьому різноманітті змін щодо моделей державної служби їх магістральним напрямом є орієнтація на закони і філософію ринку.

На сьогодні в Україні вже сформована модель державної служби, яку можна охарактеризувати як конкурсно-кар'єрну модель. Дана модель суміщає позитивні риси конкурсної і кар'єрної моделей державної служби, тобто громадяни, які вступають на державну службу на основі відкритого конкурсу, можуть просуватися усередині системи як по горизонталі, так і по вертикалі, в порядку, визначеному чинним законодавством. Але, попри всі досягнення, накопичилося багато системних проблем, які перешкоджають подальшому розвитку державної служби, підвищенню її ефективності в умовах зростання ризиків та кризових явищ у суспільстві. Вони переважно пов'язані з певною невідповідністю результатів функціонування державної служби із сучасними потребами та вимогами суспільства. Нові умови розвитку держави і суспільства ставлять нові вимоги до розвитку державної служби. Вирішити ці проблеми можна, перш за все, через реформування державного управління. Тому для України є потреба в перегляді основних принципів концептуальної моделі розвитку державної служби в умовах реформування державного управління з урахуванням як міжнародного досвіду в даній сфері, так і національних традицій управлінської культури. Здійснювати перегляд основних принципів української моделі державної служби, на думку автора статті, потрібно, зводячи їх до таких основних напрямів: аналіз і інституціоналізація політичної ролі бюрократії і механізмів реалізації нею своїх корпоративних інтересів; пошук оптимального співвідношення політичних і професійних засад в адміністрації; зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток

функціональних органів, горизонтальних структур; децентралізація, здешевлення, скорочення адміністрації; обмеження ролі традиційних адміністративних «сходинок чинів»; «менеджеризація і маркетизація» значної частини державної служби; максимально можлива відкритість, «чуйність» бюрократії до потреб і очікувань громадян; значне підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів державної служби.

Список використаної літератури:

1. Капустин В.Б. Теоретические основы государственной службы. М.: РАГС, 2011. URL: <http://rpp.nashaucheba.ru/download/docs-126106/126106.doc>.
2. Вебер М. Государство і суспільство // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. К., 1998. С. 67–82.
3. Атаманчук Г. В. О реформировании государственной службы // Государственная служба России: проблемы становления и развития. М., 2001. С. 42–44.
4. Масловский М.В. Теорія бюрократії Макса Вебера і сучасна політична соціологія: Монографія. Н-Новгород: Нижегородський університет, 1997. 86 с.
5. Соскін М. Основні підходи до розуміння феномена бюрократії. Освіта регіону: політологія, психологія, комунікація. 2012. № 4. С. 69–73.
6. Оболонський А.В. Бюрократія для ХХІ Моделі державної служби. М.: Справа, 2002. 322 с.
7. Дементов В.О. Організаційні аспекти забезпечення розвитку державної служби в Україні // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. № 4(8). С. 75–81.
8. Encyclopaedia Britannica. L., 1993. Т. 3. Р. 340.
9. Комаровский В. С. Государственная Служба и СМИ. Воронеж: Издательство ВГУ, 2003.
10. Петренко О.С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Д., 2008. 20 с.
11. Краснопорова С.В. Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування: монографія. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ, 2010. 268 с.

Дементов В. А. Концептуальная модель развития государственной службы в Украине в условиях реформирования государственного управления

Статья посвящена актуальной проблеме обоснования теоретической модели развития государственной службы в Украине именно в условиях реформирования государственного управления. Проанализированы основные модели бюрократии и мировые модели государственной службы. Учитывая как международный опыт в данной сфере, так и национальные традиции управленческой культуры, предоставлены предложения по осуществлению пересмотра основных принципов модели развития государственной службы в Украине.

Ключевые слова: развитие государственной службы, реформирование государственного управления, модели бюрократии (патримониальная, азиатская, рациональная модель М. Вебера, партийно-государственная), модели государственной службы (трудовая, «сервисная», политическая, либерально-рыночная, государственно-административная), концептуальная модель развития государственной службы.

Dementov V. Conceptual model of development of public service in Ukraine in conditions of reforming of public administration

The article is devoted to the actual problem of substantiating the theoretical model of the development of the civil service in Ukraine precisely under the conditions of reforming the state administration. The main models of bureaucracy and world models of public service are analyzed. Taking into account both international experience in this area and national traditions of management culture, proposals have been submitted for the implementation of the revision of the basic principles of the model for the development of public service in Ukraine.

Key words: civil service development, public administration reform, bureaucracy models (patrimonial, asian, rational model of M. Weber, party-state), civil service models (labor, «service», political, liberal-market, state-administrative), conceptual model for the development of public service.