

О. А. Линдюк

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджується стан державної служби в Україні з точки зору основних закономірностей формування, функціонування і розвитку держави. Аналізується теоретичне осмислення принципово нових, складних і суперечливих проблем модернізації системи державної служби як можливість пошуку оптимальних шляхів її удосконалення та адаптації до динаміки глобалізаційних процесів. Виокремлено методологічний інструментарій формування проблем модернізації системи державної служби. Обґрунтована доцільність структурування проблем у форматі «дерева проблем» відповідно до ієрархії системи державної служби.

Ключові слова: державна служба, модернізація системи державної служби, проблеми модернізації системи державної служби, вплив глобалізації, «дерево проблем» державної служби.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення неефективна, непрофесійна, внутрішньо суперечлива, відірвана від громадян вітчизняна державна служба є однією з перепон, що стримує здійснення модернізаційних процесів та системних змін в усіх сферах розвитку суспільства. Глобальні перетворення та зростання динаміки суспільних процесів в Україні потребують глибокого і своєчасного розкриття та вирішення складних і суперечливих проблем державної служби та державно-управлінських процесів, що відбуваються в системі, виявлення їх причин, визначення тенденцій подальшого розвитку і вироблення нових підходів до модернізації системи державної служби, їх наукового обґрунтування та впровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Істотний внесок у розробку досліджуваних проблемних питань внесли такі відомі вчені, як Р.В. Войтович [2], В.Я. Малиновський [4], Н.Р. Нижник [5], Т.І. Пахомова [6], С.В. Попов [7], І.А. Радзівський [8], які заклали теоретико-методологічні засади розуміння місця і ролі інституту державної служби в системі державного управління, механізмів її модернізації та трансформації тощо. Проте слід констатувати, що ступінь розробленості визначеної нами проблематики залишається недостатньою. Проблеми модернізації державної служби в українському суспільстві під впливом глобалізації загострюються, а їх вирішення вимагає

більш глибокого теоретико-методологічного осмислення.

Мета статті. Головними цілями роботи є дослідження стану державної служби України з точки зору основних закономірностей формування, функціонування і розвитку держави; аналіз теоретичного осмислення принципово нових, складних і суперечливих проблем модернізації системи державної служби як можливість пошуку оптимальних шляхів її удосконалення та адаптації до динаміки глобалізаційних процесів; виокремлення методологічного інструментарію формування проблем модернізації системи державної служби; обґрунтування доцільності структурування проблем у форматі «дерева проблем» відповідно до ієрархії системи державної служби.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап розвитку України характеризується різноманітними проблемами системи державної служби. В умовах глобалізації зміна державою своєї традиційної ролі опікуна й монополіста у наданні державно-управлінських послуг на роль менеджера, медіатора та каталізатора активності недержавних акторів на всіх рівнях посилює її спроможність впливати на суспільні процеси і гарантує соціальні цінності та якість життя. При цьому акценти зміщуються з розміру бюрократичного апарату й обсягу державного втручання на якість інституційного комплексу, розвиток когерентної взаємодії з агентами недержавного

сектору, ефективність виконання покладених на державну службу завдань і ступінь задоволення потреб громадян [8].

Незважаючи на позитивні досягнення модернізації системи державної служби з огляду наукового осмислення та практичного вирішення, особливої уваги потребують такі проблеми, як правові, інституційні, функціональні, структурні, організаційні, управлінські, фінансові, процесуальні, кадрові, технічні, технологічні, соціальні, ціннісні, культурні, етичні.

Нормативно-правові акти системи державної служби дають змогу чітко виокремити цілі, завдання й механізми модернізації цього інституту відповідно до сучасної парадигми державної служби та суспільних потреб. Проте чинне законодавство системно і комплексно не вирішує концептуальних питань створення і функціонування цілісного інституту державної служби в Україні. У сучасному суспільстві яскраво проявляється протиріччя між модернізаційними процесами системи і чинним правом. З одного боку, модернізація сприяє появі нових інститутів, норм, структур, систем, тим самим сприяючи їх кількісному зростанню. З іншого боку, з'являються юридичні норми, багато з яких не застосовуються або застосовуються періодично. Юридична регламентація управління призводить до результатів, прямо протилежних завданням правового регулювання державно-управлінських процесів у суспільстві [5, с. 182]. Негативом є і відсутність чіткого розподілу відповідальності між різними структурами державної служби та персональної відповідальності керівників органів державної влади за помилки в роботі або скоєні посадові злочини.

Інститути державної служби не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню суспільних реформ, залишаються недостатньо відкритими і прозорими. Подекуди ці інституції характеризуються певними рисами бюрократії радянського зразка. В умовах сьогодення вони перетворюються на інструмент задоволення політичних чи приватних інтересів. Структура інституційних змін вдосконалюється, проте державні службовці залишаються перевантажені виконанням різноманітних повноважень, обов'язків і функцій, що не завжди відповідають завданням, які ставляться перед державними інституціями. В результаті виникають фрагментарність, недостатність стратегічного бачення і слабка горизонтальна координація.

Поширеною є практика створення нових інституцій державної служби (відокремлених структурних підрозділів, оптимізація чи об'єднання ЦОБВ) для вирішення конкретних завдань, що породжує паралелізм, дублювання функцій, збільшує документообіг, приводить до збільшення чисельності державних службовців. Функціональні проблеми державної служби проявляються у надмірній багатофункціональності органів державної влади, недостатньому розподілі функцій у системі державної служби, відсутності чіткого зв'язку між ними, нераціональному розподілі функцій між різними інститутами державної служби: певні функції дублюються, інші, навпаки, випадають із поля зору.

Сучасні структурні зміни в системі державної служби визначаються дією низки економічних, технологічних, політичних, правових, соціальних, культурних й інших чинників. Спостерігаються локальна нестійкість сучасної організаційної структури державної служби, її чутливість до флуктуацій.

Серед технічних і технологічних проблем слід визначити статичність роботи службовців, низьку забезпеченість технічними засобами, низький рівень запровадження інноваційних технологій в систему документообігу. Значна увага приділяється процедурним технічним питанням, а не виробленню політики і узгодження стратегії модернізації державної служби. Державні програми і стратегії часто суперечать одна одній і залишаються деклараціями.

Проблема ефективності державного управління є складною і суперечливою. Стрімкий розвиток суспільних відносин і сучасних технологій змінює вимоги громадян до рівня якості та доступності отримання державно-управлінських і адміністративних послуг. Однак модернізація державної служби стикається з потужним механізмом гальмування, що виявляється в низькій політико-правовій культурі громадян і державних службовців, злитті органів влади та комерційних організацій, політичній заангажованості. Ці управлінські аномалії дискредитують державну службу, негативно впливаючи на причини виникнення кризи державності. Криза управлінської моделі унеможлиблює управління державою старими методами.

Типовими проблемами державної служби є професійна деградація державних службовців, зайняття керівних посад особами, які не мають відповідних знань і фахової підготовки, низька мотивація для вступу на державну службу,

звільнення державних службовців зі зміною влади, недосконалі системи управління людськими ресурсами, формальний підхід до підвищення кваліфікації, суб'єктивізм і формальний характер у щорічному оцінюванні державних службовців тощо.

Серед особливих проблем державної служби слід відзначити низький рівень оплати праці та соціальних гарантій, відсутність системи належного стимулювання державних службовців, пенсійне забезпечення. Відсутність престижності державної служби і невисокий статус державних службовців притаманні вітчизняній державній службі. Зазначена проблема викликана законодавчою, соціальною, фінансовою, психологічною, статусною складовими.

Традиційна управлінська культура державної служби побудована на принципах закритості і не передбачає горизонтальної взаємодії, не вироблені оптимальні механізми узгодження позицій і розв'язання конфліктів в системі. Антикорупційна політика досі не набула ознак комплексності та системності, й, незважаючи на вжиті організаційні й правові заходи щодо протидії корупції, її масштаби залишаються значними, боротьба з корупцією лише імітується.

Важливою проблемою державної служби є забезпечення стабільності, основним інтегрованим показником якої є плинність кадрів. Статистичні дані свідчать про значну плинність кадрів системи державної служби. Найменший показник плинності кадрів був у 2009 р. і становив 9,8% (37,3 тис. осіб), а найбільшим – у 2010 р. (17,3%, 65,5 тис. осіб) [3]. Така ситуація вимагає вирішення проблеми забезпечення інституційної пам'яті з метою збереження організаційного досвіду, стабільності і наступності роботи державної служби.

Серед більш поширених і суттєвих за негативними наслідками проблем державної служби В.Я. Малиновський вірно визначає панування структури над функцією; невідповідність посадам, що обіймаються; формування управлінських рішень відповідно до очікувань вищих керівників або певних сил (лобіювання); зростання без розвитку як наслідок нездатності до змін, неприйняття очікуваних нововведень або невміння їх здійснювати; втрату керованості; слабку мотивацію праці персоналу; посилення розбіжностей між формальною та неформальною структурами організації; відчуження працівників від ухвалення та реалізації рішень, втрату в їх діяльності творчості; низьку

реалізацію управлінських рішень внаслідок як невисокої виконавчої дисципліни, так і недосконалості самих рішень; розрив між рішенням та його виконанням [4, с. 201–202].

Ситуацію в системі державної служби України влучно характеризує опис синдромів управлінських патологій, запропонований І. Гальнуром:

– *«всі плывуть, і немає якоря»* (визначення С. Хантінгтона) характеризує систему, яка втратила свій традиційний або ідеологічний базис і борсається, реагуючи на випадковий тиск та інші спорадичні впливи;

– *«замкнене колесо»* описує систему, яка не здатна до зміни курсу, оскільки установки, що приймаються і реалізуються, відповідають усталеним стереотипам;

– *«високооктановий синдром»* належить системі, де внутрішні політичні процеси нерідко стають предметами інтенсивного політичного торгу і майже відсутні сподівання на зовнішні зміни;

– *«вікно дисплею»* характеризує процес, за яким інформація для ухвалення управлінських рішень надається без аргументації, ніби з екрану [9, с. 296].

В Україні модернізаційні процеси державної служби лише декларуються, тоді як у розвинутих країнах державні інститути, еліти готові до змін і здійснюють їх. Запізніла реакція готовності до змін вітчизняної еліти пов'язана з питаннями особистісної незрілості та незрілістю державних інститутів.

Як постійний процес модернізація активізується під час криз, має загальний характер і супроводжується модифікацією всієї системи суспільних відносин. Значний вплив на модернізацію здійснюють і глобалізаційні процеси. Тому проблеми модернізації державної служби доцільно досліджувати не лише в національних рамках, а й у взаємозв'язку з глобалізаційними перетвореннями.

Р.В. Войтович зазначає про «доцільність здійснити чіткий опис проблем, який би включав визначення умов та факторів, які привели до виникнення проблемної ситуації, на основі цього запропонувати варіанти їх розв'язання. <...> Слід розробити чітку систему критеріїв щодо почерговості розв'язання окремих проблем» [2, с. 298].

Слушною є думка С.В. Попова про те, що серед методологічного інструментарію формування проблеми та прийняття стратегічних рі-

шень доцільно використовувати метод «сценарію» (попереднє формулювання уявлення про проблему на основі аналізу реальної ситуації) і його різновиди; метод дерева проблем (актуальності) (структурування на підпроблеми в ієрархічному порядку) з інструментами системного аналізу (метод Делфі (проведення колективної експертизи для отримання узгодженого судження), узгодження суджень, узгодження сценаріїв, матриця взаємодії); метод аналізу ієрархій з експертною декомпозицією проблеми й оцінкою за матрицею Сааті; евристичні методи, INI-аналіз (аналіз кожної з підпроблем щодо безпосередніх і опосередкованих наслідків); бенчмаркінг (порівняння характеристик кращої світової державно-управлінської практики та власної діяльності); метод опитувальних листів (для виявлення проблем застосовується проблемно-орієнтований підхід); метод аналізу слабких місць (виявлення недоліків та встановлення їх зв'язку з можливими проблемами, що породжують незадовільні наслідки); SWOT-аналіз (виявлення проблемної ситуації шляхом перехресного зіставлення впливових внутрішніх і зовнішніх факторів) [7, с. 52].

Усвідомлення проблем державної служби забезпечить структурування, яке має значний вплив на коректність їх аналізу й базується на специфічних чинниках: причина, новизна, нагальність і масштабність. «Дерево проблем», побудоване відповідно до логіко-структурного підходу, дасть змогу в наочній формі представити наявні проблеми та негативні чинники, що характеризують ситуацію, що сформувалася в системі державної служби, і виявити їх причинно-наслідкові зв'язки. Сформоване «дерево проблем» дає повну картину наявної ситуації у вигляді багаторівневої структури, у якій виявлені проблеми розташовані в ієрархічному порядку. Структура дерева проблем дає змогу узгодити проблеми вищого рівня з конкретними засобами їх вирішення через ряд проміжних підпроблем. У процесі руху по гілках дерева забезпечуються взаємозв'язок і досягнення підцілі попереднього рівня проблем і генеральної мети і цілей розвитку системи державної служби.

Важливо забезпечити хаотичність модернізаційних заходів державної служби, можливість зворотності змін на концептуальному й стратегічному рівнях при проведенні модернізації. Усуненню проблем державної служби, що виникають під впливом глобалізації, сприятимуть «налагодження й узгодження процесів цілеви-

значення, цілепокладання та цілездійснення, раціоналізації організаційно-функціональної структури, удосконалення методів і технологій державного управління» [8].

Забезпечення синхронізації процесів модернізації державної служби одночасно на всіх рівнях: глобальному, національному і субнаціональному, стимулюватиме еволюцію ролі та функцій держави, висуватиме підвищені вимоги до ефективності державно-управлінських механізмів їх реалізації. Модернізація державної служби має відбуватися на всіх рівнях та в усіх її сферах. У процесі модернізації слід апробувати нові універсальні підходи і методи, зокрема такі, як впровадження управління за результатами; дерегулювання, підвищення якості надання державно-управлінських послуг шляхом раціоналізації та стандартизації управлінських процедур; вертикальна і горизонтальна децентралізація, розвиток партнерства та налагодження зв'язків із громадськістю; розширення використання інформаційно-комунікативних технологій; формування культури транспарентності й підзвітності у державній службі; удосконалення функціональних й організаційних управлінських структур; професіоналізація державної служби й ефективне управління людськими ресурсами [8]. Вдосконалення інституційної спроможності органів державної влади сприятиме поєднанню виконуваних ними функцій, відповідних структур, чітких стандартів та процедур діяльності, а також умінь і навичок державних службовців, необхідних для результативного і ефективного виконання функцій державної служби.

Проблеми взаємодії державної служби і громадянського суспільства в Україні ускладнюються тим, що відсутня система узгодження інтересів влади і суспільства, немає інфраструктури підготовки стратегічних рішень. Тому існує необхідність системного формування всіх елементів структури взаємодії державної влади і громадськості, що підсилює потребу теоретичного осмислення цього процесу у всьому різноманітті і комплексності [1] та оптимізації відносин державної влади і громадянського суспільства в Україні як визначального механізму підвищення ефективності державної служби.

Серед основних напрямів модернізації державної служби слід виділити:

– критичне переосмислення наявної практики модернізації державної служби з урахуванням нових світоглядно-ціннісних орієнтирів,

особливостей стану суспільства та інтересів всіх представників суспільства;

– більш широке й сутнісне запозичення досвіду модернізації розвинених, демократичних країн, акцентування уваги на його теоретико-методологічних засадах зі збереженням національних традицій;

– ґрунтовний аналіз сформованої практики модернізації державної служби, перевірка її на відповідність прогресивним стандартам, критика негативних аспектів та посилення конструктивних рекомендацій.

Проблеми системи державної служби породжуються передусім суб'єктом управління, об'єктом управління та недосконаліми відносинами між ними. Створення ефективної системи державної служби, що відповідає сучасним глобальним реаліям, зумовлює необхідність аналізу причинно-наслідкових зв'язків виникнення різних теоретичних і практичних проблем функціонування державної служби. Важливо забезпечити взаємозв'язок влади й відповідальності, політичну відповідальність вищих керівників за реалізацію урядового порядку денного, відхід від безпартійності та нейтральності державного управління. Взаємодія науки і державної служби для проникнення наукових принципів в державну службу сприятиме забезпеченню стійкого імунітету до суб'єктивізму, волюнтаризму, бюрократизму системи.

Відчувається нагальна потреба у зміні філософії державної служби, переході її з формально-догматичних позицій на гуманістичні та визначення стратегічних напрямів модернізації системи як правових засад для формування сучасної вітчизняної моделі системи, здатної до оновлення і постійного системного перезавантаження, тобто інноваційності в основах своєї організації.

Соціальну політику державної служби слід спрямувати на створення належних умов життя і сприятливих можливостей для розвитку державних службовців. Необхідно здійснити заходи щодо вдосконалення управління в системі державної служби, впровадження моральних стандартів поведінки державних службовців, регулювання ціннісних орієнтацій, потреб, інтересів, мотивів поведінки службовців, забезпечення їх ідентифікації з державними цілями боротьби з корупцією в державній службі тощо.

Висновки і пропозиції. Важливою проблемою є модернізація державної служби, яка повинна здійснюватися як складова частина

трансформації суспільства. Аналіз досліджень з проблеми модернізації дав змогу виокремити певні спільні риси модернізації державної служби в умовах глобалізації: орієнтація на громадян, інтеграція, зміни в культурі, партнерство держави і громадянського суспільства. В практичній діяльності ці закономірності проявляються по-різному. В Україні негативні тенденції в системі державної служби поглиблюються, а шляхи, напрями й рекомендації щодо поліпшення ситуації держава поки що не реалізувала.

Формування проблем модернізації державної служби доцільно структурувати у форматі «дерева проблем» відповідно до ієрархії системи державної служби, конкретизувавши їх шляхом використання методу «сценарію», бенчмаркінгу, методу аналізу слабких місць, SWOT-аналізу тощо. Чітке визначення проблем модернізації системи державної служби та причин їх виникнення дасть змогу чітко сформулювати дерево цілей системи та окреслити подальші шляхи вирішення окреслених проблем для формування в Україні дійсно незалежної, неупередженої та професійної державної служби.

Список використаної літератури:

1. Бутирська Т.О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т.О.Бутирська ; Одес. регіон. ін-т держ.упр. НАДУ. – О., 2004. – 20 с.
2. Войтович Р.В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи : [монографія] / Р.В. Войтович. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 368 с.
3. Інформаційне видання «Державна служба в цифрах – 2015» / НАДС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Documents%20and%20Settings/UserXP/Мои%20документы/Downloads/CSF_2015_UKR.pdf.
4. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 251 с.
5. Нижник Н.Р. К вопросу о науке государственного управления в Украине / Н. Р. Нижник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Documents%20and%20Settings/UserXP/Мои%20документы/Downloads/k-voprosu-o-nauke-gosudarstvennogo-upravleniya-v-ukraine.pdf.
6. Пахомова Т.І. Модернізація системи державної служби: сучасний вимір / Т.І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління,

- педагогіки та психології. – 2011. – № 1 (4). – С. 22–28.
7. Попов С.В. Методологічний аспект управління державно-управлінськими нововведеннями в ситуації «ризик» / С.В. Попов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 3. – С. 50–61.
8. Радзієвський І.А. Трансформація системних характеристик державного управління в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / І.А. Радзієвський ; НАДУ. – К., 2007. – 22 с.
9. Galnoor I. Steering the Polity : Communication and Politics in Israel / I. Galnoor. – Tel Aviv : Am Oved, 1982. – 330 p.

Лындюк Е. А. Проблемы модернизации государственной службы Украины в условиях глобализации

В статье исследуется состояние государственной службы в Украине с точки зрения основных закономерностей формирования, функционирования и развития государства. Анализируется теоретическое осмысление принципиально новых, сложных и противоречивых проблем модернизации системы государственной службы как возможность поиска оптимальных путей ее совершенствования и адаптации к динамике глобализационных процессов. Выделен методологический инструментарий формирования проблем модернизации системы государственной службы. Обоснована целесообразность структурирования проблем в формате «дерева проблем» в соответствии с иерархией системы государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, модернизация системы государственной службы, проблемы модернизации системы государственной службы, влияние глобализации, «дерево проблем» государственной службы.

Lyndyuk O. A. Problems of modernization of civil service of Ukraine under globalization

The article examines the state of civil service in Ukraine in terms of the basic patterns of formation, functioning and development of the state. The article analyzes the theoretical understanding of innovative, complex and controversial issues of modernization of the civil service as an opportunity to search for the best ways to improve and adapt it to the dynamics of globalization. The methodological tools for formation of problems of modernization of the civil service are determined. The necessity of structuring problems in the “tree of problems” according to the hierarchy of the civil service is grounded.

Key words: civil service, modernization of the civil service system, problems of modernization of the civil service system, impact of globalization, “tree of problems” of civil service.