

УДК 35.08.001.76

І. М. Пахомов

ПРОБЛЕМИ ПРОЦЕСІВ ТА МЕХАНІЗМІВ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Вступ. Досвід економічного, політичного і соціального розвитку України після проголошення незалежності, методика і результати державно-управлінських реформ показали, що для переходу до стійкого розвитку країни, виходу з кризових ситуацій необхідна модернізація системи державної служби на інноваційній основі. Очевидно, що статус нашої країни як суверенної держави, рівень життя громадян залежать від успішної модернізації державного управління, яка дозволить створити систему державної служби, що базується на знаннях, результатом практичного використання яких є інновації.

Стратегічний курс України на європейську інтеграцію вимагає нової філософії організації влади, створення ефективної системи державного управління та державної служби. Процес системних змін, що відбуваються сьогодні в суспільстві пов'язаний з процесом його модернізації.

Теорія модернізації – це одна з теорій суспільно-історичного розвитку, що вивчає переходи від традиційного суспільства до суспільства, яке набуває нових властивостей своїх характеристик. Загальновизнаними є такі основні положення теорії модернізації суспільства: модернізація – це процес перетворення різних сторін екзистенції суспільства, що означає вирішення таких завдань для посттоталітарних країн:

- в економічній сфері – це, перш за все, використання досягнень науки для вдосконалення технологій в промисловості та аграрному секторі виробництва, розвиток ринку товарів, послуг та праці, розробка, впровадження та вдосконалення стимулів для інновацій. Важливою тенденцією є вирівнювання доходів між секторами економіки, регіонами, соціально-професійними групами [1; 2];

- в соціальній сфері модернізація пов'язується із розвитком громадянського суспільства, соціальної держави ;

- у політичній сфері модернізація визначається через встановлення політичної демократії;

- у галузі культури модернізація може проявлятися через розвиток освіти, професійний, філософський і науковий плюралізм, загальну доступність цінностей культури, а також розповсюдження цінностей індивідуалізму.

Отже, демократичні перетворення, що відбуваються в нашій країні, потребують нових інноваційних підходів до механізмів модернізації системи державної служби, їх наукового обґрунтування та впровадження. Адже ефективна державна служба становить один з найважливіших чинників успішного проведення політичних, економічних та соціальних реформ в Україні. Важливим, на наш погляд, є розгляд механізмів модернізації такої системи у взаємозв'язку із становленням громадянського суспільства, орієнтація як на світові тенденції, так і на вітчизняні традиції публічного управління.

Практичні аспекти таких механізмів вирішуються в процесі діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних установ, як при вирішенні стратегічних питань, так і при безпосередньому контакті із споживачами управлінських та інших послуг. Тому питання вдосконалення системи державної служби стали об'єктом уваги багатьох вітчизняних учених, які досліджують наукові та практичні проблеми функціонування системи державної служби, її відкритості та прозорості, професіоналізації, адаптації до стандартів Європейського Союзу. Але більшість із них вивчає лише окремі питання державної служби, механізмів її функціонування та розвитку. Певні аспекти механізмів модернізації державної служби розглядаються в роботах вітчизняних та зарубіжних дослідників з державного управління. Проте наукове обґрунтування методології вдосконалення механізмів функціонування системи державної служби поки що є недостатнім.

Постановка завдання. З огляду на це, дослідження теоретичних засад механізмів модернізації системи державної служби набуває актуального значення з позицій сучасного розуміння особливостей процесів діяльності системи державної служби в умовах демократизації суспільства, спрямованості на задоволення потреб громадян. Без сумніву, на розробку та осмислення нових підходів до процесів модернізації вказаної системи вплинули і нормативно-правові документи, в яких визначаються напрями вдосконалення механізмів її функціонування та розвитку [3; 4; 8].

Таким чином, сучасні тенденції щодо розвитку українського суспільства, посилення уваги щодо ефективності механізмів функціонування системи державної служби, відсутність теоретичного обґрунтування методології їх вдосконалення, невизначеність категорійного апарату, недостатнє врахування загальнонаукових орієнтирів і дотримання вимог законів функціонування та розвитку систем та сучасних теорій управління, демократичного врядування в процесі впровадження механізмів модернізації системи державної служби призводять до необхідності подальшої розробки їх теоретичних та організаційних засад. Система державної служби – це відкрита, динамічна система, що розвивається, і складовими якої виступають: державні органи, на які покладені повноваження щодо виконання законів та інших державно-правових актів, що реалізують державні службовці; процеси та процедури, які пов'язані з функціонуванням та розвитком як цієї системи в цілому, так і її елементів – державних службовців та їх нормативно-правової регламентації; державні службовці, які є активними елементами такої системи, та їх діяльність щодо реалізації завдань та функцій держави.

Досвід економічного, політичного та соціального розвитку України після проголошення незалежності, методика і результати державно-управлінських реформ показали, що для переходу до стійкого розвитку країни, виходу з кризових ситуацій необхідна модернізація системи державної служби на інноваційній основі. Очевидно, що статус нашої країни як суверенної держави, рівень життя громадян залежать від успішної модернізації державного управління та державної служби, яка дозволить створити систему державної служби, що базується на знаннях, результатом практичного використання яких є інновації [6; 5; 9].

Адже у суспільстві, орієнтованому на інновації, державна служба, щоб відповідати вимогам такого суспільства, має бути по суті інноваційною. Система державної служби має бути: орієнтованою, тобто мати під собою вагому теоретичну базу; володіти методами рефлексії, тобто здатною аналізувати власні дії, співвідносити їх до минулого і антиципувати майбутнє, а також коректувати управлінські дії у зв'язку з ситуаціями, що складаються; синергетичною, прогностичною, такою, що враховує те, як вписуються управлінські дії в соціальну реальність в потрібний момент. На основі аналізу наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених, які торкаються теми статті, можна зробити висновок про те, що проблема механізмів модернізації системи державної служби – складна багатофакторна проблема, яка поки що не набула цілісної системної інтерпретації, а поняття «механізми модернізації системи державної служби» в сучасних наукових дослідженнях не розглядалося. Як відомо, механізм (*mechanism*) – це система, знаряддя, що визначає порядок певного виду діяльності; сукупність законів та процедур, які регламентують взаємодію учасників системи; сукупність процедур прийняття управлінських рішень [5, с. 47; 6].

Отже, сучасні підходи до розгляду механізмів функціонування та розвитку системи державної служби, з метою покращення її ефективності, полягають в визначенні принципів, процесів її функціонування та розвитку, взаємозв'язків і взаємовідносин як між елементами, компонентами та підсистемами державної служби, так і всією системою державної служби з суспільством в цілому, і можливості аналізу впливів суспільства на якість її функціонування. Адже саме в контексті такого методологічного підходу стає можливим ефективне визначення протиріч, породжених періодом суспільних реформ, та вироблення ефективних рекомендацій щодо їх подолання [7].

Розробці проектів модернізації повинне передувати проведення аналізу існуючої та перспективної ситуацій у зовнішньому і внутрішньому середовищі підсистем системи державної служби. Комбінація сучасних методів аналізу, що використовуються в програмах модернізації організаційних структур, включає наступні блоки: організаційний аналіз, управлінський аналіз, аналіз і застосування референтних моделей, стратегічний аналіз. Програма організаційної модернізації, як правило, спирається на аналіз існуючої структури та функцій. Наприклад, погано, коли функція не закріплена ні за однією організаційною ланкою, чи, коли ланки мають незбалансоване навантаження по функціях тощо. Істотною вимогою до цього типу аналізу (він називається організаційним) є те, що його ефективність пов'язана з основними критеріями (індикаторами), які характеризують організаційні структури: результати (продукти) та послуги, функції, виконавчі ланки, матриці відповідності між ними.

Основні переваги і недоліки зміни організаційної структури органу виконавчої влади можна поділити на кілька основних груп залежно від того, на якому рівні відбуваються організаційні перетворення: на рівні органу виконавчої влади (відповідає ухваленню рішень щодо організаційних перетворень на рівні вищого керівництва); на рівні функціональних підрозділів (відповідає ухваленню рішень щодо організаційних перетворень на рівні керівництва функціональних підрозділів) та на на рівні

окремих співробітників. Слід зазначити, що практично будь-яке структурне перетворення призводить до зміни (в більшості випадків збільшення) кола обов'язків співробітників, що може сприяти розвитку їх професійних умінь і навичок.

Основою для програми модернізації повинен становити аналіз показників діяльності органу виконавчої влади. Але складність такого аналізу пов'язана з тим, що більшість цих показників не стандартизована. Основою для побудови програми модернізації також може бути аналіз досвіду інших органів державного управління, тобто використання референтних моделей. На формування програми модернізації також істотно впливає стратегічне бачення, чи стратегічні уявлення органу влади про майбутнє. Звідки беруться ці уявлення? З одного боку, вони спираються на інформацію про існуючий стан органу влади. Але одночасно вони містять певні гіпотези, прогнози щодо майбутньої ситуації в країні і ефективного функціонування органу виконавчої влади в цій ситуації, про структуру, що повинна йому відповідати. Тому можна сказати, що блок інформаційної підтримки в істотній мірі спирається на систематизовану інтуїцію й організаційну культуру. Мистецтво керівника – уміння синтезувати отримані дані і приймати правильні рішення. Саме тому в усьому світі відмовилися від пошуку універсальних аналітичних теорій організаційних перетворень, і фокус пошуку зосередився, з одного боку, на розробці окремих методик аналізу, з іншого боку, на навчанні управлінців мистецтву прийняття стратегічних рішень (звідси – широке поширення таких форм навчання, як кейси, ділові ігри й ін.). Кожен керівник відповідно до професійних вимог повинен володіти мистецтвом синтезу різнопланової інформації. У цьому сенсі методологія модернізації вимагає від керівника, щоб результати цього синтезу були сформульовані стандартною мовою, а саме: які нові структурні ланки і функції вводяться в органі влади та які нові зв'язки виникають між ними. Отже, можна вважати, що модернізація системи державної служби та її підсистем може розумітися як цілеспрямований процес управління її розвитком, а також як цілеспрямований перерозподіл та закріплення функцій за виконавчими ланками.

Слід зауважити, що усвідомлення ролі особистості як центру і фокусу процесів модернізації привертає увагу і до особистісних аспектів модернізації системи державної служби а також особистості державного службовця, як активного елемента цієї системи. При такому розгляді можна виділити наступні напрями модернізації: розробка теоретичних основ механізмів модернізації; побудова адекватного системної методології дослідницького апарату (формальна сфера); впровадження системних ідей і методів у дослідження механізмів модернізації системи державної служби (прикладна сфера). При організаційному супроводженні процесів модернізації системи державної служби необхідно враховувати, що ця система є відкритою, динамічною системою, що може бути піддана аналізу, побудована і керована на основі законів та принципів побудови і функціонування систем.

Для визначення механізмів модернізації необхідно розглянути закони функціонування державної служби як системного об'єкта: залежність між рівнем різноманітності суб'єкта управління і рівнем різноманітності об'єкта управління; пріоритету цілого над частиною; врахування системи потреб; синергії; самозбереження; безперервності та ритмічності в русі інформації; конкурентності ка-

дрів тощо. В системі державної служби синергетичний ефект може досягатися, наприклад, за рахунок особливого психологічного клімату, що дозволяє проявлятися ініціативі, системному та інноваційному мисленню державних службовців. Враховуючи, що поняття «функціонування» містить визначення процесів, що відбуваються в системі державної служби (і навколишньому середовищі), та стабільну фіксовану мету, у той час як визначення процесів, що відбуваються в системі державної служби (і навколишньому середовищі), та стабільну фіксовану мету, у той час як «розвиток» охоплює таку сукупність процесів, що відбуваються в системі при зміні її цілей, одним з головних завдань вдосконалення механізмів модернізації державної служби є розгляд процесів її розвитку в контексті теорій інноваційного розвитку. В цьому контексті необхідним стає запровадження механізму орієнтації діяльності державного службовця на результат. Необхідним завданням стає використання операційних показників планування та оцінки діяльності практично всіх державних службовців незалежно від специфіки виконуваних функцій та поточний моніторинг цих показників. Доцільною стає модернізація механізму оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що дозволить підвищити конкурентоспроможність державної служби. При цьому необхідно зосередити увагу на зміні стимулів поведінки державного службовця (закріплення принципу відповідності винагороди чиновника результатам його діяльності та відповідності розміру винагороди розмірам заробітної плати менеджерів нижчої, середньої і вищої ланки, як це відбувається у бізнес-структурах).

Соціально достатній рівень оплати праці та соціальних гарантій повинен стати складовою частиною механізму залучення на державну службу ефективних працівників, підвищення їх відповідальності, створення антикорупційних стимулів.

Висновки. Визначення та вивчення процесів та механізмів модернізації системи державної служби, виявлення результатів їх дії дозволяє розглядати об'єктивні тенденції в розвитку цієї системи та системи державного управління, знаходити оптимальні співвідношення між компонентами та елементами, між внутрішнім та зовнішнім середовищем, між лінійними і функціональними структурами і враховувати дію законів функціонування та розвитку систем при її реформуванні. Це зумовлює необхідність урахування при формуванні методології їх впровадження особливостей системи державної служби у сучасний період розвитку держави (динамічність, відкритість, ймовірнісність, складність комунікативних зв'язків між підсистемами, еквіфінальність тощо). Проведене дослідження, висновки, що зроблені за його результатами, створюють основу:

- для подальшого дослідження механізмів модернізації системи державної служби в контексті її адаптації до умов змінного зовнішнього середовища, наближення її основних форм до стандартів Європейського Союзу;
- розробки рекомендацій щодо змісту нормативно-правових актів з питань підвищення якості модернізації системи державної служби, реорганізаційних, інноваційних та комунікативних процесів, а також процесів управління персоналом в системі державної служби.

Література

1. Програма економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – К., 2010. – 85 с.
2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.Р. Нижник, д-ра наук держ. упр. Н.Т. Гончарук. – Д. : Моноліт, 2009. – 384 с.
3. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2010 р. № 915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.
4. Про затвердження нової редакції Настанови з якості Голодержслужби України : Наказ Голодержслужби від 23.06.2008 р. № 166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://guds.gov.ua>.
5. Бурков В.Н. Основы математической теории активных систем. – М. : Наука, 1977. – 255 с.
6. Бурков В.Н. Как управлять организациями / В.Н. Бурков, Д.А. Новиков. – М. : Синтег, 2004. – 400 с.
7. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9.12.2010 р. № 1085 / Офіційний вісник Президента України від 9.10. 2010. – № 32(156).
9. Перестройка государственных структур: методы и подходы / Посткоммунистические страны в переходный период / ПРООН. – Братислава. – 2002. – 94 с.
10. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://guds.gov.ua>.

Анотація

Пахомов І. М. Проблеми процесів та механізмів модернізації державної служби. – Стаття.

У статті розглядаються методологічні підходи до визначення механізмів модернізації державної служби в контексті системної методології. Надаються рекомендації щодо використання системної методології в процесах розвитку державної служби.

Ключові слова: державна служба, модернізація, механізми функціонування державної служби, процеси модернізації державної служби, механізми модернізації державної служби, системна методологія, система державної служби.

Аннотация

Пахомов И. Н. Проблемы процессов и механизмов модернизации государственной службы. – Статья.

В статье рассматриваются методологические подходы к определению механизмов модернизации государственной службы в контексте системной методологии. Даются рекомендации по использованию системной методологии в процессах развития государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, модернизация, механизмы функционирования государственной службы, процессы модернизации государственной службы, механизмы модернизации государственной службы, системная методология, система государственной службы.

Summary

Pakhomov I. M. Problems of processes and mechanisms of modernization of government service. – Article.

In the article the methodological are examined go near determination of mechanisms of modernization of government service in the context of system methodology. Given recommendation on the use of system methodology in the processes of development of government service.

Key words: public service, modernization, mechanisms of the civil service, civil service modernization processes, mechanisms modernizing the civil service system methodology, civil service system.