

Линдюк О. А., к.держ.упр., докторант, НАДУ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто особливості та концептуальні засади модернізації державної служби в умовах глобалізації. Проаналізовано нормативно-правову базу, що регламентує розвиток і реформування системи державної служби. Обґрунтовано необхідність розробки й схвалення Концепції модернізації системи державної служби в умовах глобалізації. Визначено її структуру, мету, пріоритети та завдання реалізації в коротко-, середньо- і довгостроковий періоди; основні особливості, принципи та підходи до розроблення. Запропоновано авторську структуру Концепції модернізації державної служби в умовах глобалізації.

Ключові слова: державна служба, модернізація системи державної служби, концепція модернізації системи державної служби в умовах глобалізації.

The article discusses the main features and conceptual basis of modernizing the civil service in the context of globalization. The legal framework that regulates development and reformation of civil service is analyzed. The necessity of the development and approval of the Concept of modernization of the civil service in the context of globalization is grounded. The Concept's structure, goal, priorities and objectives in implementing short, medium and long term, and basic features, principles and approaches to the development, practical aspects of its implementation. The author's structure of the Concept of civil service modernization in the context of globalization is proposed.

Keywords: civil service, modernization of the civil service, the concept of modernization of civil service in the context of globalization.

Постановка проблеми. Забезпечення наукових підходів до модернізації державної служби в умовах глобалізації вимагає чіткого обґрунтування її теоретичних, методологічних і методичних засад. Наразі не вироблено єдиної концепції модернізації державної служби в умовах глобалізації, яка б поєднувала теорію та методологію в межах конкретної парадигми, не розмежовуючи їх за рівнем міждисциплінарної представленості та конкретно-наукової специфіки застосування, що зумовлює збереження певного догматизму в теорії державної служби. Тому вбачається доцільним здійснення аналізу змін в концепціях модернізації й розвитку державної служби та спроби віднайти адекватний теоретичний апарат для визначення й прогнозування концептуальних засад модернізації державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах сьогодення наукова концепція модернізації державної служби під впливом глобалізації знаходиться в стадії розробки і становлення. В основному предметом наукових досліджень виступають окремі аспекти проблеми модернізації державної служби, відсутній системний, цілісний і комплексний підходи до вивчення даної

теми. У своїй більшості існуючі наукові підходи та особливості розгляду проблеми вивчаються в межах сучасного менеджменту і побіжно зачіпають питання концептуальних засад, сутності, механізмів, інструментів й засобів модернізації. Проте концептуальні засади модернізації державної служби в умовах глобалізації в аспекті розгляду концепцій не досліджувалися.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз основних особливостей та концептуальних засад модернізації державної служби в умовах глобалізації. Досягнення мети зумовлює необхідність вирішення низки відповідних завдань, а саме: здійснення аналізу нормативно-правової бази, що регламентує розвиток і реформування державної служби; обґрунтування необхідності розробки та схвалення Концепції модернізації системи державної служби в умовах глобалізації; визначення її структури, мети, принципів, пріоритетів і завдань реалізації в коротко-, середньо- і довгостроковий періоди.

Виклад основного матеріалу. Ситуація, що склалася на сьогодні в теорії державної служби, характеризується поступовим переходом від класичної традиційної до постмодерної парадигми. Основним мотивом для зміни парадигмального контексту є актуальність вироблення адекватних сучасним умовам суспільного розвитку концептів, що визначають оновлене бачення проблем модернізації державної служби в умовах глобалізації [1, с. 65]. Феномен сучасної модернізаційної діяльності та значні відмінності у результатах модернізації державної служби держав пострадянського простору потребують принципового концептуального оновлення усталених поглядів щодо модернізаційних перетворень із урахуванням зміни системоутворюючих чинників як визначальних для різновекторного характеру суспільно-модернізаційних процесів. Проте у наукових дослідженнях зазначена проблематика ще не набула відповідного відображення. Інноваційні системоутворюючі чинники наразі недостатньо вивчені, їх майже не враховують в якості передумови вирішення сучасних завдань модернізації державної служби в умовах глобалізації, що зумовлює теоретико-методологічну актуальність дослідження.

Привнесення нових аспектів у зв'язку з переорієнтацією діяльності органів державної влади на обслуговування громадян ("сервісна державна служба") вимагає зміни головного пріоритету діяльності та концептуальних засад модернізації державної служби. Головною проблемою вітчизняної державної служби стало те, що до сьогодні не обґрунтовано моделювання модернізації державної служби в умовах глобалізації. За роки незалежності на державному рівні схвалювалися різні концепції, програми, проекти, що стосувалися розвитку, реформування та модернізації державної служби, метою яких було створення ефективної системи органів влади. Однак законодавча база, яка регулює державну службу, є недосконалою. Окремі положення законів потребують змін. В жодному із таких документів не визначено цілісної моделі ефективної модернізації державної служби, майже не враховувався досвід країн-сусідів, що інтегрувалися до ЄС, перевага віддавалася власній національній моделі. Модернізації притаманний поверховий характер, в результаті чого так і не досягнуто очікуваних результатів.

Концепція створює сприятливу базу для модернізаційних змін. Слушно зазначив В. Полтерович, що “інститути розвитку можуть сприяти прискоренню зростання і без створення загальнонаціональних програм. Однак самі програми (концепції), як правило, містять певні пріоритети, хоча б і в загальних формулюваннях. При встановленні пріоритетів зазвичай посиляються на два чинники: необхідність “розшивки вузьких місць” і доцільність реалізації “порівняльних переваг” для досягнення конкурентоспроможності” [6, с. 7]. Концепція є багатостороннім документом та включає широкий спектр елементів модернізації. Її необхідно розробити з огляду на глобальні виклики, які постали перед державною службою України.

Проведене дослідження нормативно-правової бази, що регламентує державну службу, дало змогу виокремити такі нормативно-правові акти:

– Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу [2], спрямовану на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні в рамках адаптації його до стандартів ЄС, що сприятиме повній реалізації конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг, в якій пріоритетними напрямками визначено: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг і вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; удосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби;

– Програму розвитку державної служби на 2005–2010 рр. [8], метою якої було визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України;

– Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні [5], яка заклала підґрунтя реформування законодавства про державну службу;

– Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р. [3], основною метою якої є створення ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі, але основний акцент зосереджено лише на проблемі удосконалення системи управління людськими ресурсами на державній службі;

– Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. [10], метою якої є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби; яка визначає проблеми, що потребують розв’язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби, комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби;

– Програму діяльності Кабінету Міністрів України [7], якою визначено напрями реформування державної служби, зокрема: забезпечення реалізації Закону України “Про державну службу”; здійснення оптимізації структури

органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів, функцій та чисельності державних службовців, підвищення рівня їхньої заробітної плати; запровадження сучасних інструментів управління персоналом у системі державної служби й реформування системи професійного навчання службовців.

Кожний із етапів розвитку концептуальних засад модернізації державної служби в умовах глобалізації збагачував методологічними напрацюваннями наступний етап та розкривав перспективи подальших наукових пошуків вирішення окреслених проблем. Проте зазначені документи розвитку державної служби України потребують більшої чіткості, однозначності, визначеності та закінченості. В умовах глобалізації “траєкторія зміни державної служби” передбачає різні сценарії, альтернативи, що моделюють модернізацію даного інституту. Проаналізувавши зміст цих документів, слід зазначити, що жоден із них не ставив собі за основну мету концептуально визначити траєкторію модернізації державної служби в умовах глобалізації. Незважаючи на рівень опрацювання та детальну аргументацію пропонованих заходів по формуванню ефективно функціонуючого інституту державної служби, концептуальні та операційні пропозиції експертів у системному вигляді не враховані.

У межах єдиної постмодерної парадигми державної служби доцільною є розробка Концепції модернізації державної служби в умовах глобалізації, в якій доцільно поєднати принципи епістемології, еволюційної теорії, теорії дискурсу. Такий підхід передбачає як підґрунтя політичний плюралізм та соціальну взаємодію між системою державної служби і суспільством, впливаючи на підвищення ефективності модернізації [1, с. 65]. Загальнотеоретичну концепцію модернізації державної служби в умовах глобалізації слід формувати з урахуванням сучасних вимог, нових ідей і тенденцій модернізації, глобалізації, розвитку системи державної служби та державно-службових відносин тощо. Така Концепція за своїм змістом має бути комплексною дослідницькою моделлю процесу вдосконалення модернізації державної служби в умовах глобалізації. В ній доцільно визначити елементи, які сприятимуть створенню та реалізації чіткої, зрозумілої модернізаційної політики, обґрунтувати чіткий перелік завдань, враховуючи основні модернізаційні проблеми й аналіз та оцінку сучасної ситуації, а також закласти основи ефективної модернізації державної служби в умовах глобалізації.

Існуючі стратегії й концепції модернізації, реформування, розвитку державної служби, а також законодавство з цього питання, що було прийнято за останні роки, є основою для розбудови Концепції. Необхідно враховувати всі попередні напрацювання з досліджуваної проблеми та існуючі стратегії і плани щодо їх упровадження та здійснити оцінку раніше схвалених документів з метою уникнення дуалізму. В пояснювальній записці до Концепції слід зазначити проблеми та можливості модернізації державної служби в умовах глобалізації. Слушним, на нашу думку, є аналіз взаємозв'язків модернізації, глобалізації та складових системи державної служби. Важливо чітко сформулювати ідеї та бачення того, якими мають бути модернізаційні процеси системи державної служби в Україні, пріоритети та порядок прове-

дення модернізації, визначити відповідальних за координацію діяльності щодо реалізації Концепції, очікувані результати впровадження Концепції. Вона має поєднувати кращі зарубіжні практики. Від чіткого формулювання мети Концепції залежить визначення завдань для досягнення цілей. Система заходів з реалізації модернізаційних процесів державної охоплює правове, інституційне, фінансове, кадрове, гуманітарне, інформаційне забезпечення.

Колективом авторів визначено основні змістові блоки концепції. Вони зазначають, що “відповідно до призначення, структура концепції зазвичай складається з чотирьох змістових блоків: 1) цільовий; 2) прогнозно-аналітичний; 3) урахування факторів середовища; 4) концептуальний. Окрім того, слід обов’язково зважати на наявність у концепції трьох різнорівневих, але водночас взаємопов’язаних аспектів: макроструктурного; міжгалузевого; територіального” [10, с. 13].

Розглянувши зарубіжний досвід, доцільно зазначити, що, наприклад, Концепція нової моделі державної служби Республіки Казахстан складається із трьох розділів: 1) бачення розвитку системи державної служби; 2) основні принципи і загальні підходи розвитку системи державної служби; 3) інструменти реалізації концепції. Основними цілями Концепції стали: формування нової кадрової політики і ефективної системи управління людським капіталом у державному секторі; підвищення якості надання державних послуг як показника ефективності діяльності; удосконалення етичних норм і формування позитивного іміджу державної служби [4].

Ураховуючи це, пропонується така загальна структура Концепції модернізації державної служби в умовах глобалізації, яка складається із семи розділів:

1. Загальні положення: слід висвітлити найбільш важливі проблеми, які роблять цю концепцію актуальною; надати визначення “державної служби” та “модернізації державної служби”.

2. Мета і принципи модернізації державної служби в умовах глобалізації: важливо обґрунтувати широке визначення мети та принципів, які забезпечать ефективну модернізацію, включаючи інституційні принципи, та окреслити суб’єкти, що мають бути залучені до імплементації модернізаційних процесів.

3. Глобалізаційні виклики та міжнародний аспект модернізації державної служби: цей розділ базується на багатьох документах зарубіжних країн, тобто модернізація державної служби має враховувати вплив глобалізації і позитивний зарубіжний досвід.

4. Напрями модернізації державної служби в умовах глобалізації: це ключовий розділ, оскільки в ньому слід виписати пріоритети модернізації.

5. Інструменти реалізації модернізації державної служби в умовах глобалізації: слід визначити праві, організаційні, фінанси, інформаційні тощо; також розглядаються економічні питання та питання персоналу.

6. Контроль, моніторинг й оцінювання ефективності модернізації державної служби в умовах глобалізації: важливо виокремити критерії, індикатори й інформацію, необхідну для здійснення моніторингу і оцінювання.

7. Механізми реалізації модернізації державної служби в умовах гло-

балізації: цей розділ має включати перелік нормативно-правових актів, які мають бути прийняті, та інституції, що мають бути створені; також встановлено вимоги щодо інформації і персоналу.

Концепція має включати не лише перелік цілей, принципів і пропонуванних заходів, а повинна містити аргументи на підтримку запропонованого підходу та напряму описаних модернізаційних процесів, а також аргументи, які б свідчили на користь такого підходу, та виокремити основні параметри, які слугували б як базові для висвітлення процесу модернізації. Пріоритети модернізації державної служби в умовах глобалізації слід чітко сформулювати. Серед них визначити ті, які стосуються таких ключових елементів розвитку державної служби як методи, законодавчі основи діяльності, кадровий потенціал, нові інформаційні, мережеві, соціальні й гуманітарні технології. Існує необхідність напрацювання рекомендацій щодо практичного впровадження зазначених в Концепції пріоритетів, механізм забезпечення звітності й взаємовідносин державної служби з суспільством.

Відповідне кадрове забезпечення системи державної служби всіх рівнів, процеси відбору, просування по службі, мобільності персоналу та цілеспрямоване підвищення кваліфікації службовців відповідно до нових завдань – це ті питання, які значною мірою впливають на модернізаційні процеси і тому на них також необхідно акцентувати увагу в Концепції.

Визнання необхідності контролю, моніторингу і оцінювання ефективності модернізації державної служби, а також необхідності підвищення якості даних для аналізу модернізації є ще одним елементом Концепції. Необхідно забезпечити розроблення звітів про стан модернізації державної служби в умовах глобалізації на всіх рівнях з акцентом на: розрахунки трендів, результати й пропозиції щодо подальших пріоритетів модернізації.

Акцент варто зробити на міжвідомчу природу модернізації державної служби в умовах глобалізації та необхідність забезпечення її імплементацію через координацію та співробітництво між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями. Так, К. Хунольд слушно зазначав, що “сучасна концепція передбачає попереднє оприлюднення державою планованих рішень і вислуховування думки зацікавлених сторін” [11]. У результаті окреслені концептуальні засади піддаються більш точному визначенню і адекватно відображають поточні інтереси громадян та суспільства, а ризик прийняття необґрунтованих рішень знижується. У цьому контексті “пропонується переглянути взаємовідносини між системою державної служби і громадянським суспільством, яке вони обслуговують, намагаючись визначити можливості забезпечення системою державного управління конструктивного балансу між змінами та стабільністю суспільства для збереження стійкого розвитку демократії” [1, с. 65].

Висновки. Численні зміни в суспільстві під впливом глобалізаційних процесів вимагають створення більш досконалих моделей і концепцій модернізації державної служби. В сучасній державній службі необхідно виробити єдину концепцію її модернізації в умовах глобалізації, яка б поєднувала

теоретичні засади та методологію в межах конкретної парадигми. Розроблення Концепції модернізації системи державної служби в умовах глобалізації слід здійснювати в контексті взаємодії і взаємообумовленості розвитку держави та громадянського суспільства у межах якої: визначити її сутність, цілі і завдання, політичні, соціальні, економічні, духовні, моральні чинники, базові принципи, основні напрями та способи здійснення, а також інституційне, кадрове та ресурсне забезпечення.

Список використаних джерел

1. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
2. Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
3. Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [Електронний ресурс] : розпор. Кабінету Міністрів України від 27 черв. 2012 р. № 411-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80>.
4. О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Казахстан от 21.07.2011 №119. – Режим доступа: http://www.karazhal.kz/ru/gossluzhba_3.
5. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>.
6. Полтерович В. Стратегии модернизации, институты и коалиции / В. Полтерович // Вопросы экономики, 2008. – № 4. – С. 4–24.
7. Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : пост. Верховної Ради України від 14 квіт. 2016 р. № 1099-VIII. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.
8. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки [Електронний ресурс] : пост. Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>.
9. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
10. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. : розпор. Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 24. – Ст. 680.
11. Hunold C. Corporatism, Pluralism, and Democracy : Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability / C. Hunold // Governance : An International Journal of Policy and Administration, 2001. – Vol. 14. № 2. – p. 151–167.