

В.О. Черепанов,
к.філос.н., доцент кафедри
державного будівництва ХарРІ НАДУ

СКЛАДОВІ ПРОФЕСІЙНОГО ЗРОСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Запропоновано нові шляхи диференціації двох напрямків державної служби – технократичного та аналітично-креативного.

Ключові слова: державна служба, професійне зростання, технократичний та аналітично-креативний напрямки.

Остання чверть ХХ ст. у державному будівництві розвинутих країн світу була ознаменована складними модернізаційними процесами. Вони пов'язані з багатьма складовими сучасного розвитку цивілізації. Це одна з центральних сьогоденних проблем.

Метою даної роботи є спроба аналізу як сучасного стану тенденцій організації цивільної служби, так і прогнозування основних можливих вимірів професійних складових службовців, які вписуються в загальносвітові тенденції розвитку державного будівництва. До того ж, цей контекст необхідно поєднати з уже досягнутими розробками розвитку державної служби в Україні.

Оскільки це доволі інтегрована проблема, то слід зауважити, що авторів її розробки дуже багато, тому, мабуть, у межах однієї статті не має сенсу робити аналіз дискурсивних наукових напрямків її розгляду. Отже, завдання, яке ставить автор, зводиться до концентрації (з метою подальшого осмислення та більш системної розробки) найбільш суттєвих проблем необхідної модернізації державної служби.

З давніх-давен, майже із самого початку самоорганізації суспільства, існувала жорстка необхідність у спеціальному апараті – державі, функції якої виконує ціле коло функціонально орієнтованих службовців. Серед цих функцій такі, як аналітичні, дорадчі, регулятивні, регламентувальні, розпорядчі, мобілізаційні, арбітражні, захисні та ін. Їх сукупність забезпечувала відносну гармонізацію суспільних відносин.

Ідея прогресу, що панувала в попередні століття, збудувала в суспільній свідомості доволі жорстку ієрархічну архітектуру розподілу владних повноважень, які мали вектор концентрації угору. Часто від міцності такої архітектури залежала міцність держави, а значить, і міцність країни в дуже антагоністично суперечливому та агресивному світі. Але з досягненням доволі високого рівня техногенного прогресу протиріччя людського співіснування не тільки не послабли, а й ще більш загострилися. Ще й досі людство пам'ятає руйнівні війни, геноциду, масового збіднення людей тощо. Окрім того, сам сучасний індустріальний розвиток породжує низку проблем глобального характеру, таких як екологічні, медичні, урбанізаційні та ін. Ці проблеми вже не вирішуються мобілізаційним характером тоталітарних режимів.

На відміну від тоталітарного суспільства демократичне все більш становиться відкритим, де людей пов'язує не стільки спільна мета, скільки спільні правила поведінки. Оскільки, сучасна епоха характеризується не тільки дуже швидким зростанням інформаційних потоків, але і швидким зростанням всіляких проблем, це зумовлює необхідність швидких змін, тобто фактично постійної модернізації суспільно-політичних і інших відносин.

Тому епоха постіндустріального інформаційного суспільства, яка поступово затверджується на земній кулі, обумовила потребу зміни самої системи державного керівництва й управління, нового стилю лідерства. Збереження традиційної централізації, ієрархізації державного керівництва все більш гальмує налагодження модернізаційних процесів, які потребують розширення соціально-політичної бази пошуку ефективних рішень розвитку. А тому завдання сучасного апарату держави заключаються вже не стільки в мобілізаційно-організаційних (технократичних) функціях, скільки він усе більше повинен зосереджуватися на виробництві послуг для населення та ще й у конкурентному середовищі. При цьому логіка цього процесу веде до того, що цільові функції державного апарату все більше будуть визначати процеси самоорганізації, самоврядування, розвиток громадянського суспільства та ін., тобто те, що визначається як публічна сфера життєдіяльності суспільства та

держави. Вочевидь, повинна поступово змінюватися і роль державної служби, державного службовця.

Як відомо, державні службовці – це особи, які на професійній основі займають посади в державних органах та їх апаратах. Вони наділені відповідними службовими повноваженнями для практичного виконання завдань і функцій держави та одержують зарплату з державного бюджету. Згідно із Законом України “Про державну службу” та іншим нормативним актами, ознак державного службовця досить багато. Основні з них достатньо повно наведені в навчальному посібнику “Державна служба в Україні” [1, с. 75 – 77].

Головне те, що державний службовець обіймає державну посаду державної служби в установленому порядку. Спеціальне законодавство визначає зміст діяльності службовця, права, обов’язки, обмеження, гарантії, відповідальність. Державний службовець виконує державні функції, повноваження державних органів, вирішує державні завдання в соціальній, економічній, адміністративно-політичній та інших сферах життєдіяльності суспільства.

З наведеного витікає, що державний службовець здійснює дії, які викликають (можуть викликати) певні юридичні наслідки, хоча його діяльність зазвичай має невиробничий характер. Вона впливає здебільшого на свідомість людей, на економічне життя, організацію та діяльність колективів.

Тобто від діяльності державних службовців, державної служби в цілому як апарату, універсальному інституту держави багато в чому залежать основні показники життєдіяльності та розвитку країни. Ось чому самі механізми розвитку державної служби повинні постійно знаходитися в центрі уваги держави та суспільства.

Визначаючи типологічні ознаки державної служби, слід звернути увагу перш за все на те, що останнім часом знаходиться на перехресті сучасної проблематики організації державної служби в Україні. Наприклад, одна з дуже

важливих проблем пов'язана з необхідністю чіткого визначення статусу посади, що характеризує службове місце і роль службовця в державному органі.

Якщо посади за видами діяльності (в органах законодавчої, виконавчої, судової влади та в органах місцевого самоврядування) були розгалужені практично з самого початку, то зміст функцій, джерел повноважень, способів заміщення посад та ін., тобто те, що характеризує службове місце і роль службовця в державному органі, ще досі дискутується. Наприклад, необхідність розподілу державних посад на політичні і посади державної служби. Сьогодні, як зауважує С. Дубенко [2, с. 33], тільки почав відбудовуватися аналіз розмежувань між політикою і державним управлінням.

Звісно, що за радянської системи партійна “номенклатура” і вищі кадри державного апарату управління були взаємопов'язані, а тому між політикою та державним управлінням не було розподілу і до складу органів державної влади належали як високопосадовці-чиновники, так і партійне керівництво. Партія відігравала провідну роль у прийнятті політичних рішень, а органи держави мали чітко виражену централізованість. Прийняття на роботу державних чиновників не регулювалося ніяким спеціальним законодавством, а посадові особи державного управління не були “слугами народу”, а скоріше – “слугами партії”.

Кожна країна у світі розробляє свій власний механізм утворення адміністрацій. При погляді на це складається дуже мозаїчна, багатоформатна картина налагодження доволі складних відносин у середині апарату держави.

Так, у країнах Заходу існує доволі різномірні механізми утворення певного ступеня політичної незалежності своїх адміністрацій. Припустимо, для Великобританії характерна така політична незалежність адміністрацій. Хоча в США навпаки, надають велику увагу лояльності своїх адміністраторів. Десь між ними розташувалася Німеччина та Франція, адміністрації яких напівполітизовані на високих рівнях, але підтримуються технократичними урядовими службами [2, с. 35].

Отже, ці та інші приклади свідчать, що у світі не існує чітко визначених та однозначних класифікаційних вимог до розгалуження посадових меж, на основі яких можливе опрацювання єдиної типологічної схеми. Взагалі в Законі України “Про державну службу” теж чітко не визначено суб’єктів державної служби. У ст. 9 зазначено, що державними службовцями не є Президент України, Голова Верховної Ради та його заступники, голови комітетів ВР, народні депутати, Прем’єр-міністр України, міністри, Голови та члени Конституційного, Верховного та Вищого господарського судів, Генеральний прокурор та його заступники. До речі, не кожного з них можна визначити як політичну фігуру. Мабуть, контекст нової політично-конституційної реформи, яка почалася з 1 січня 2006 р., дасть змогу більш чітко викреслити позиції цих та інших категорій посадовців.

Якщо розглядати територіальний рівень організації влади – публічної за своєю суттю, то в Україні вже склалися деякі традиції та механізми відбору та просування державних службовців. У подальшому демократичному розвитку дуже важливо скористатися політичною аксіомою про те, що всі ключові посади в державі повинні бути виборчі або власники цих посад призначалися би особами, які обираються народом.

Зрозуміло, що компетентність будь-якого фахівця визначається поєднанням знань і навичок, отриманих ним у процесі утворення і нарощування попереднього виробничого досвіду. Власне кажучи, зростання професіоналізму означає певним чином прищеплювання базових компетенцій-стандартів.

Однак компетентність фахівця ще не означає його обов’язкову високу виробничу продуктивність (ефективність) діяльності. Продуктивність праці, на наш погляд, є більш важливою і широкою оцінною категорією для фахівця, чим набори базових компетенцій. Оцінна парадигма компетенцій у більшому ступені орієнтована на логічне відображення сукупності механістичних, редукціоністських принципів формально логічного мислення.

Фактично мова йде про різні типи фахівців у різних системах координат. Для системи координат високоцентралізованої авторитарної держави потрібні

державні службовці, що володіють на кожній ділянці діяльності строго визначеними наборами стандартів компетентності.

Для політичної системи демократичного типу (з чітким поділом рівнів компетентності, повноважень, фінансового підживлення тощо) з яскраво вираженими принципами самоорганізації і самоврядування необхідні фахівці більш універсального характеру.

Якщо індустріальна модель розвитку цивілізації визначається пріоритетом кооперованих і диференційованих знань і навичок, що закріплюють людину за визначеним напрямком діяльності, то інформаційна епоха, що виражає так звану “економіку знань”, зажадає необхідності своєчасної і швидкої кваліфікаційної перебудови суб’єктів державного управління.

Окрім того, на наш погляд, очевидно, що механізми державності не можна ототожнювати з корпоративними механізмами. Тому можна припустити, що до публічних службовців не можна цілком застосовувати менеджерські (технократичні) стандарти. Якщо корпоративні менеджери визначають свою стратегію як організацію виробництва і просування продукту, то державні службовці все більше (у міру поглиблення демократичних процедур) повинні керуватися вдосконалюванням виробництва необхідних специфічних послуг для населення. При цьому, якщо враховувати один з головних орієнтирів сьогodнішніх конституційних змін – про посилення місцевого самоврядування – то стає зрозумілим, що продуктивність діяльності цивільної публічної служби все більше буде пов’язана зі зростаючою розмаїтістю в регіонах, на місцях. Швидше за все, ця логіка буде обумовлювати і зростаючу необхідність більш частих перебудов менеджерських функцій. Звичайно, стабілізується визначений сегмент державних функцій, передбачених штатним розкладом, утім, цілком рутинних, тобто технократичних. А нові виникаючі проблеми, рішення яких буде вимагати нестандартних підходів, а найчастіше і залучення широкої суспільної експертизи, обумовить необхідність становлення, по-перше, публічного характеру влади, а по-друге, її креативної орієнтації.

При цьому здається, що чим нижче рівень адміністративних повноважень, тим більше функціональна розмаїтість буде продукуватися на владний орган. Тобто, якщо в умовах твердої адміністративно-командної системи великі обсяги креативності зосереджуються на більш високих адміністративних рівнях, то в умовах демократичної структурованості їхній вектор концентрації спрямований униз. Тим самим обумовлюючи і більш високий рівень публічності владних органів унизу. Таким чином, характер дій центрального рівня виконавчої влади буде більшою мірою зумовлюватися реалізацією загальнонаціональної стратегії, яку було розроблено перемігшою на парламентських виборах політичною силою (чи коаліцією). У більшому ступені ці дії будуть пов'язані з розробкою і реалізацією загальнодержавного бюджету. На регіональних і місцевих рівнях, поза залежністю від перемігших політичних орієнтацій, бюджети в більшому ступені повинні орієнтуватися на місцеву проблематику (звичайно, за винятком стандартних і стандартизованих заходів). При цьому пропорційна виборча система як би припускає боротьбу партійних інфраструктур по всьому обсягу владних повноважень. Напевно, вже в найближчій каденції викристалізуються найбільш сильні й авторитетні політичні суб'єкти і не останню роль тут зіграє внесок суб'єкта не тільки в досягненні загальнонаціональних стратегій, але й у рішенні місцевих проблем.

Таким чином, уже зараз важливо почати перебудову системи професійної орієнтації державних службовців регіонального і місцевого рівнів. Мається на увазі, як мінімум, дві лінії підготовки і закріплення професійних якостей. Перша – закріплення й удосконалювання необхідних на даному конкретному етапі професійних технократичних якостей, відповідно до сегментів штатного розкладу. Друга – обумовлена здебільшого необхідністю уміння працювати з великими потоками інформації (а отже, з необхідністю безперервного навчання, оволодіння принципами самонавчання та ін.) і з якостями креативної аналітичної діяльності. Природно, що по цих лініях потрібно розробляти і різні системи добору службовців, системи їхньої підготовки і перепідготовки, кар'єрного зростання та ін.

Список використаних джерел

1. *Лазар О.Д., Лазар О.Я.* Державна служба в Україні: Навч. посіб. (Публічна служба). – К.: Дакор, КНТ, 2005. – 472 с.
2. *Дубенко С.Д.* Державна служба і державні службовці в Україні. – К.: Ін-Юре, 1998. – 244 с.

Cherepanov V.O. Components of Civil Servants' Professional Growth in the Context of Public Service Modernization.

The new ways of differentiation of two directions of a state service – technocratic and analytical are offered.

Key words: professional growth, public service, technocratic and analytical are offered.

Черепанов В.А. Составные профессионального роста государственных служащих в контексте модернизации государственной службы.

Предложены новые пути дифференциации двух направлений государственной службы – технократического и аналитико-креативного.

Ключевые слова: государственная служба, профессиональный рост, технократическое и аналитико-креативное направления.