

Хорошенко О.В.,
аспірант кафедри кадрової політики
та державної служби ЛРІДУ НАДУ

Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України

У статті запропоновано авторські визначення понять “публічна служба”, “організація публічної служби” та “модель організації публічної служби”.

На основі порівняльного аналізу найбільш поширених у світі моделей організації публічної служби (класичної бюрократії, меритократичної, нової публічної служби, постмодерністської, партнерської) з'ясовано їх ключові характеристики та основні тенденції розвитку.

Розкрито складові концептуального підходу до організації публічної служби в державі. Обґрунтовано важливість урахування в процесі відповідних державних реформ таких чинників, як тактичні і стратегічні потреби та інтереси суспільства, тенденції і практика організації моделей публічної служби за кордоном, а також необхідність визначення конкретних цілей публічної служби в державі на певному етапі її розвитку.

Сформульовано пропозиції, які варто покласти в основу нової моделі організації публічної служби в Україні.

Ключові слова: публічна служба, модель, цілі, ресурси, цінності, корпоративна культура, відкритість, партнерство, мережі.

Хорошенко О.В. Модели организации публичной службы: сравнительный анализ и предложения для Украины

В статье предложены авторские определения понятий “публичная служба”, “организация публичной службы” и “модель организации публичной службы”.

На основе сравнительного анализа наиболее распространенных в мире моделей организации публичной службы (классической бюрократии, меритократической, новой публичной службы, постмодернистской, партнерской) выяснены их ключевые характеристики и основные тенденции развития.

Раскрыты составляющие концептуального подхода к организации публичной службы в государстве. Обоснована важность учета в процессе соответствующих государственных реформ таких факторов, как тактические и стратегические потребности и интересы общества, тенденции и практика организации моделей публичной службы за рубежом, а также необходимость определения конкретных целей публичной службы в государстве на определенном этапе ее развития.

Сформулированы предложения, которые следует положить в основу новой модели организации публичной службы в Украине.

Ключевые слова: публичная служба, модель, цели, ресурсы, ценности, корпоративная культура, открытость, партнерство, сети.

Khorosheniuk O.V. Models of organization of public service: comparative analysis and proposals for Ukraine

In this article the author determines notions “public service” “public service organization” and “model of public service organization”.

On the basis of the comparative analysis of the most widely spread models of public service organization (classical bureaucracy, meritocratic, new public service, post modern, affiliate), their key characteristics and main development tendencies have been determined.

The components of the conceptual approach to the organization of public service in the country have been exposed. The importance of taking into consideration while implementing corresponding state reforms such significant factors as tactical and strategic needs and interests of the society, tendencies and practice of public service models organization abroad as well as the necessity of determination of certain purposes of the public service in the state on the certain stage of its development has been justified.

The suggestions which base a new model of the organization of the public service in Ukraine have been formulated.

Key words: public service, model, purposes, resources, values, corporative culture, partnership, openness, nets.

Постановка проблеми. Україна дедалі частіше стикається з викликами, передбачити які надзвичайно складно, а іноді – неможливо. Ці виклики здебільшого мають негативний характер і потребують своєчасного та якісного реагування публічних інституцій. На відміну від інституцій приватного сектору, успіх їх діяльності полягає в тому, наскільки задовольняються інтереси всього суспільства, забезпечується його добробут і безпека. У свою чергу, це залежить від того, які механізми управління визначені в державі та яким чином організована публічна служба, чи стимулює вона своїх працівників до ефективного застосування цих механізмів та більш продуктивної діяльності на благо суспільства. На сьогодні у світі реалізується багато різних моделей публічної служби, дослідження яких може бути дуже корисним для України. Їх узагальнення та аналіз сприятиме пошуку для України такої моделі, яка відповідатиме потенціалу держави, цілям її розвитку, кращим європейським та світовим практикам.

Аналіз останніх досліджень та виділення невирішених раніше частин проблеми. На сьогодні науковці обґрунтували і докладно розкрили сутність та особливості багатьох моделей організації публічної служби. Так, романо-германська (кар'єрна), англосаксонська (позиційна), ісламська, східно-азіатська, трудова і корпоративна моделі досліджувалися А.Орсарієвим [10], адміністративна, бюрократична, менеджеріальна та ринкова – В.Соловихом [12], меритократична – А.Мухаметаліновою [6], сучасної бюрократії, орієнтації на клієнта, вестмінстерська, імперська, етична – О.Оболонським [9]. Р.Дінхардт та Дж.Дінхардт з аризонського університету (США) теоретично обґрунтували модель “нової державної служби” [16–17]. Роль уряду щодо її запровадження висвітлено в праці вітчизняного вченого Д.Неліпи [8].

Зазначений перелік не є вичерпним, нині висвітлено результати дуже багатьох досліджень в обраному нами напрямі. Проте й досі вчені всього світу не дали одностайної відповіді на питання, на яких засадах та згідно з якими базовими принципами повинна бути сформована модель організації публічної служби держави, щоб адекватно функціонувати в сучасних умовах динамічного і непередбачуваного розвитку та з якими ризиками стикається держава під час запровадження тієї чи іншої моделі.

Мета статті – на основі узагальнення і порівняння найбільш поширених у світі моделей публічної служби визначити основні тенденції їх розвитку та концептуальний підхід до формування нової моделі публічної служби в сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Поява поняття “публічна служба” пов’язана з ім’ям французького професора Л.Дюгі (Léon Duguit), який ще в 1920-х рр. обґрунтував сфери втручання держави (“публічний” від лат. publicus – суспільний, народний, що походить від public – народ). На його думку, поняття “публічна служба” означає наступне: це “будь-яка діяльність, здійснення якої має бути визначене, забезпечене і контрольоване керівниками держави, тому що це необхідно для реалізації та розвитку взаємної соціальної залежності й тому, що за своєю природою вона може бути повністю забезпечена тільки з втручанням влади” [14]. В Україні термін “публічна служба” з’явився в науковому обігу дещо пізніше – в 50-х роках ХХ ст., а саме завдяки відомому українському вченому Ю.Панейку. Публічну службу він розглядав

як інтегровану систему різних видів служб, які слугують для задоволення суспільного інтересу. Уже тоді вчений увів у науковий обіг поняття “корпорація публічних служб” [11, с. 10], що суттєво змінило погляди на державу та її роль у житті суспільства. Водночас термін “публічна служба” є ще досить новим для українського законодавства. Вперше на законодавчому рівні він був закріплений в 2005 р. у Кодексі адміністративного судочинства України. Так, відповідно до п. 15 ст. 3 Кодексу під публічною службою розуміється “діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування” [4].

Нами опрацьовано багато наукових праць, присвячених сутності публічної служби. У результаті методологічного синтезу існуючих підходів ми дійшли висновку, що публічна служба за своїм призначенням (головне – це забезпечення тактичних і стратегічних інтересів суспільства) охоплює ширше коло суб’єктів, ніж це визначено в зазначеному Кодексі. Так, на наш погляд, *публічна служба – це, з одного боку, інтегрований інститут суспільства, покликаний розв’язувати суперечності суспільного розвитку, а з другого – сфера людської діяльності в усіх типах державних, комунальних, громадських установ, організацій і підприємств щодо практичної реалізації конституційних гарантій, політики розвитку держави, тактичних і стратегічних інтересів суспільства.*

З урахуванням наукових напрацювань щодо категорії “організація” та її державно-управлінських і публічних аспектів, нами встановлено, що з позиції системного підходу *організація публічної служби – це комплекс заходів, засобів, ресурсів і важелів щодо формування системи установ та організацій, умов діяльності й розвитку їх працівників, з метою реалізації конституційних гарантій і цілей розвитку держави.* Вона включає в себе такі складові:

1) *інституційну*: впорядковану систему органів публічної служби, а також органів управління її розвитком;

2) *правову*: нормативно-правові акти, що регулюють функціонування системи публічної служби та окремих її елементів;

3) *ресурсну*: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, науково-методичне, інформаційне та інше забезпечення;

4) *організаційно-технологічну*: механізми та інструменти добору кадрів на публічну службу, стимулювання їх діяльності, оцінювання праці, організація взаємовідносин, реалізації публічної політики і т.ін.;

5) *культурно-ціннісну*: корпоративну культуру в системі публічної служби та ціннісні орієнтації публічних службовців.

Ключові характеристики організації публічної служби знаходять своє відображення у відповідній моделі (від лат. *modulus* – “міра, аналог, зразок”). Так, у нашому дослідженні *модель організації публічної служби – це систематизована множина умов і характеристик публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості.*

На сьогодні запроваджено на практиці та описано в науковій літературі вже досить багато моделей публічної служби.

В основу практично всіх існуючих моделей публічної служби покладено елементи *“моделі класичної бюрократії”* [18], яку на початку ХХ ст. обґрунтував М.Вебер. Хоча на практиці термін “бюрократія” часто використовується для позначення негативного

ставлення до системи публічної служби, за авторським баченням вказана базова модель має позитивістську орієнтацію. Учений розглядав її як раціональну форму ієрархічного управління, що передбачає наявність компетентних і неупереджених виконавців державних завдань, вирішення їх у повній відповідності із законодавством і визначеними процедурами, упорядкованість діловодства та свободу службовців від суб'єктивного впливу посадових осіб. Важливим також є те, що згідно з цією моделлю всі призначення проводяться на основі заслуг та рівня компетенції.

Остання характеристика є ключовою в моделі, що набула особливої популярності в науці і поширення на практиці протягом останніх десятиліть – *меритократичній моделі публічної служби*. *Меритократія* (букв. “влада достойних”, від лат. *meritus* – гідний і др.-греч. *κράτος* – влада, правління) – модель організації публічної служби, згідно з якою керівні пости повинні займати найздібніші щодо управління люди, незалежно від їхнього соціального походження та фінансового достатку.

Модель меритократії – одна з найстаріших моделей публічної служби, адже її ключові елементи були розроблені на сході в рамках конфуціанської філософії ще в V ст. до н.е. Відповідає їй ідея суспільства, керованого носіями знання, яка зустрічається в Платона. У праці “Держава” він відстоює тезу про те, що державою повинні керувати носії знання – філософи, які на той час вважалися найосвіченішими людьми в державі. Меритократична ідея розвивалася пізніше багатьма вченими, але сам термін був уперше вжитий німецько-американським філософом Х.Арендт в її есе “Криза освіти”, написаному в 1954 р., і кілька років потому використаний британським політиком і соціологом М.Янгом у його сатиричній праці “Підйом меритократії”, хоча й у негативному аспекті.

Моделі публічної служби, які ґрунтуються на принципі меритократії, вже довели свою ефективність. Практично вони застосовані в організації публічної служби в Сінгапурі, Франції, Китаї, Грузії.

Ключові риси сучасної меритократичної моделі яскраво проявляються в сінгапурській моделі публічної служби. Так, набір і просування співробітників публічної служби здійснюється на основі їх знань, ділових якостей і заслуг. Комісія з питань державної служби разом з державними установами відбирають здібних учнів, присуджують їм стипендію для здобуття вищої освіти. Потім ці учні зобов'язуються працювати протягом певного часу в організаціях, які оплатили їхнє навчання. Деякі з них згодом відбираються на посади в системі публічної служби. Вони направляються на роботу почергово в кілька установ, з тим щоб отримати широкий досвід. Поступово їм надається все більше повноважень з метою всебічного розвитку та перевірки ділових якостей. Хоча всі державні службовці періодично проходять атестацію з використанням системи оцінки поточного робочого потенціалу, просування по службі здійснюється тільки на основі досягнень. Докладаються також значні зусилля з метою найму та утримання талановитих працівників. Оклади високопоставлених державних службовців прирівняні до окладів фахівців цього самого рівня приватного сектору. Особлива увага приділяється зміцненню морального духу і забезпеченню благополуччя службовців. Механізми, що використовуються в процесі їх діяльності, розглядаються не тільки як засіб підвищення ефективності державної служби, а і як спосіб розширення індивідуальних можливостей службовців та виховання в них почуття відповідальності за свою справу [7, с. 9–10].

Китайська меритократична модель публічної служби відрізняється тим, що при виборі кандидатів на посади в органах влади враховується й суспільна думка. У Китаї

назвали цю *модель “вибір плюс вибори”* – “selection plus election”: компетентні лідери відбираються і просуваються у своїй кар’єрі не лише на основі досягнень у роботі, а й за суспільної підтримки, що встановлюється за допомогою опитувань громадської думки, спеціального внутрішнього оцінювання та різних “локальних” виборів. Китайці вважають, що така модель політичного лідерства орієнтована на благо існуючого і майбутніх поколінь [3].

Водночас Китайська меритократична модель не позбавлена недоліків: багато хто з вищого державного керівництва здобув докторські ступені вже перебуваючи на посаді, і кар’єрне зростання керівників регіонів хоча й відбувається з урахуванням активності цих керівників, але почасти без урахування показників розвитку регіонів, які свідчать про їх реальні результати і досягнення [5]. Сінгапурська меритократична модель також має свої обмеження для застосування в інших державах. Як зазначають фахівці, не варто забувати, що Сінгапур є містом-державою і має невеликий розмір. Потім його вкрай технократичний за своїм характером бюрократичний апарат функціонує в умовах панування однієї з партій і до недавнього часу – в умовах деполітизації громадян [7, с. 29].

Нині меритократичну модель визначили як базову для реформування публічної служби в Казахстані [2], для чого вже закладено правові основи [6].

Модель нової публічної служби (New Public Service) виникла у 1980-х рр. як наслідок теоретичного осмислення практичного використання концепції Нового державного менеджменту (New public management), яка, зокрема, була впроваджена в Австралії, США, Великобританії, Новій Зеландії, Канаді. Публічна служба в межах цієї моделі призначена для надання послуг суспільству на принципах, що застосовуються в приватному секторі, а її функціональною особливістю стає те, що вона більшою мірою координує діяльність надавачів послуг, а не регулює її. В центрі уваги публічних службовців перебувають потреби та інтереси суспільства.

Р.Б.Дінхардт та Дж.В.Дінхардт [16, с. 553–556] обґрунтували комплекс із семи принципів нової державної служби (New Public Service).

1. Служити, а не керувати.
2. Задовольняти потреби суспільства.
3. Думати стратегічно, управляти демократично.
4. Спільно служити всім громадянам, а не окремим з них.
5. Бути підзвітними суспільству.
6. Вважати цінністю людину, а не продуктивність діяльності.
7. Значення суспільства та публічної служби вище підприємництва.

Сьогодні модель нової публічної служби в різних модифікаціях та різною мірою представлена практично в усіх країнах світу. Окремі елементи запроваджені й в Україні: дозвільні офіси, адміністративні центри, громадські ради, громадські експертизи, громадські слухання, профілі професійної компетентності посадовців і т.ін.

Постмодерністська модель публічної служби, або, як її скорочено називають, Post-NPS (NPS – New public Service) формується в 90-х рр. ХХ ст., коли фокус уваги переводиться з ключових елементів раціонально-бюрократичної системи на публічних службовців як людей, їх індивідуальні свободи та гуманістичні чинники, що суттєво визначає ефективність публічного управління. Основні категорії, які розкривають сутність цієї моделі: суспільні та особистісні цінності, гуманізм, організаційні цінності розвитку, організаційний клімат, відкритість організаційних систем, мережі.

Ця модель передбачає, що поліпшення якості трудового життя в організації (задоволеність від роботи і робочих відносин, якість керівництва, знання і компетентність, різноманітність інструментарію управління, організаційна культура і т.д.) зрештою зумовлює широкі соціально-економічні зміни в суспільстві. Так, надається суттєве значення суб'єктивним характеристикам людини – не лише мотивам її поведінки, а всьому спектру емоцій і почуттів, які впливають на відносини між реальними людьми. Прихильники цієї моделі вважають, що в сучасному глобалізованому світі публічне управління має ґрунтуватися на щирому і відкритому діалозі між усіма сторонами, у тому числі громадян з публічними службовцями [17, с. 39–42]. Згаданий Сінгапур вже почав запроваджувати цю модель у практику свого державного будівництва. Наразі визначаються заходи, які б заохочували безперервну підприємливість, генерування ідей і перетворень на всіх рівнях структури публічної влади [7, с. 12].

Підвищує результативність та суттєво розвиває соціальний капітал *партнерська модель публічної служби*, яка обрана для подальшого впровадження сучасною Шотландією. Згідно з цією моделлю уряд, органи місцевого самоврядування та сервісні організації повинні підтримувати і розвивати зв'язки між собою та з населенням, створювати умови для розширення можливостей громадськості і територіальних громад щодо проектування та надання якісних публічних послуг. Практично цю модель у Шотландії планується реалізовувати через політичну угоду між національним урядом і місцевим самоврядуванням, на підставі якої буде сформовано чіткий план дій для всіх залучених суб'єктів. До цього потенційні партнерства розробляють і погоджують з урядом свої заходи. Так, вимогою цієї угоди має бути те, щоб створювалися партнерства навколо реальних проблем – для досягнення конкретних суспільно значущих результатів. Усі сторони мають визначити пріоритети і здійснити кроки, які забезпечують ефект зниження вартості публічної послуги та попиту на неї в більш довгостроковій перспективі. Для поширення позитивної практики та її продовження усі надавачі публічних послуг повинні публічно звітувати, як завдяки скоординованим діям і спільній роботі з партнерами досягаються кращі результати [15].

Визначити особливості розглянутих моделей та їх еволюцію можна за допомогою структурно-параметричного аналізу. При визначенні ключових параметрів ми керувалися тим, що слід охопити найсуттєвіші характеристики, що розкривають ключову ідею, цілі запровадження моделі, її загальну орієнтацію (тип моделі), форму, принципи функціонування, тип управління, який домінує при її запровадженні, роль людини щодо публічної влади, ключові умови діяльності службовців та імовірні ризики при запровадженні (див. таблицю).

Розташування моделей публічної служби за еволюцією з виокремленими ключовими характеристиками наочно демонструє загальносвітові тенденції в публічній сфері. Так, із розвитком держав їх публічні служби стають більш відкритими, мережевими, гнучкими, підприємливими, інноваційними, пов'язаними з іншими сферами життєдіяльності, більш активними щодо нових інструментів у взаємодії із суспільством та орієнтованими одночасно на людину як у системі публічної служби, так і поза нею, причому, у фокус уваги потрапляють латентні мотиви діяльності публічних службовців. Відповідно, ускладнюються організаційні та мотиваційні механізми публічного управління. Усі сучасні моделі передбачають проектний підхід і командну роботу. Стала зрозумілою важливість чинників так званого м'якого типу.

Структурно-параметричний порівняльний аналіз моделей публічної служби за їх еволюцією

Складові-параметри	Назва моделі та період, в який вона почала формуватися				
	Меритократична модель, V ст. до н.е.	Модель класичної бюрократії, початок XX ст.	Модель нової публічної служби, 80-ті рр. XX ст.	Постмодерністська модель, 90-ті рр. XX ст.	Партнерська модель, 2000 рр.
Ключова ідея	На вищих службових щаблях повинні перебувати найрозумніші та ділові люди – еліта, відібрана з урахуванням їх здібностей щодо управління, професійних навичок, кваліфікації, духовного розвитку та попередніх досягнень	На всіх рівнях публічної служби мають перебувати компетентні й неупереджені службовці, які повинні вирішувати всі справи в повній відповідності із законодавством та визначеними процедурами, не залежати від суб'єктивного впливу осіб, які приймають управлінські рішення	Система публічної служби, чисельність службовців та їхні функції визначаються згідно з потребами розвитку суспільства, для задоволення яких запозичуються методи з приватного сектору. Відповідно, виникають контрактні відносини з службовцями, розвивається міжсекторна співпраця	Кожен публічний службовець є передусім людиною, продуктивність якої залежить від мотивів поведінки та всього комплексу емоцій і почуттів, які впливають на відносини в публічній організації та зрештою забезпечують якість публічних послуг і суспільні зміни	Особливе значення мають комунікаційні компетенції службовців. Публічні та сервісні організації повинні розвивати зв'язки між собою та з населенням щодо проектування та надання послуг, поліпшення їх якості та зниження вартості
Основні цілі запровадження	Забезпечити розумне управління публічними справами, що забезпечує бажані результати; збільшити рівень компетенційної конкуренції в публічному секторі для посилення його спроможності	Інституціалізувати владні відносини; сформувати сильний апарат влади, здатний своєчасно і якісно реалізувати державні функції	Підвищити результативність, ефективність та якість обслуговування суспільства; створити гнучку і відкриту систему публічної служби, здатну адекватно реагувати на потреби суспільства	Поліпшити діалог між усіма суб'єктами, які причетні до виконання завдань публічної служби; підвищити якість трудового життя службовців; стимулювати появу інновацій у публічному управлінні	Зменшити транзакційні витрати на надання публічних послуг; сформувати відповідальність усіх інституцій та громадян за стан суспільних справ; збільшити координаційну роль влади
Тип моделі	Технократичний (елітний)	Адміністративно-вертикальний	Ринковий	Гуманістичний	Мережевий
Форма моделі	Матрично-синархічна, відкрита	Жорстко-ієрархічна, закрита	Динаміко-ієрархічна, відкрита	Мережева, відкрита	Мережева, відкрита
Основні принципи функціонування моделі	Централізація; результативність; компетенційне лідерство; взаємодоповнюваність	Раціональність; знеособленість; типовість; субординація	Ефективність; новаторство; конкуренція і партнерство; прозорість	Людиномірність; гуманізм; інтегративність; результативність	Субсидіарність; діалог і співпраця; взаємовигода; рівність
Тип управління	Ціннісний	Владний	Реактивний	Рефлексивний	Соціальний
Роль людини	Людина-підопічний, виробник інших послуг	Людина-прохач, порушник закону	Людина-клієнт, контролер, партнер	Людина-цінність, особистість, яка самоактуалізується	Людина-партнер і замовник послуг
Ключові умови діяльності службовців	Високий ступінь свободи прийняття рішень на вищому рівні; оплата праці залежить від рангу посади і досягнень	Усі дії чітко визначені правилами і документами; фіксована оплата праці; індивідуальна робота	Децентралізація повноважень; гнучка система оплати праці; командна робота	Децентралізація повноважень; корпоративна культура; гнучка система оплати праці; колективна робота	Децентралізація повноважень; гнучка система оплати праці; колективна робота
Імовірні ризики при запровадженні	Плиність кадрів за рахунок конкуренції; збільшення нерівності в системі публічної служби; психологічне напруження; непередбачуване збільшення витрат	Низький рівень реагування на швидкі зовнішні зміни; збільшення внутрішньої орієнтованості; зростання рівня незадоволення громадян	Втрата інституційної пам'яті за рахунок кадрової динаміки; високі транзакційні витрати; орієнтація на короткострокові результати; втрати ресурсів через невдалі публічні проекти	Зниження темпів діяльності через суттєву увагу до людей; високі транзакційні витрати; зловживання на основі індивідуальних цінностей; зменшення рівня дисципліни	Висока залежність від тактичних цілей; постійне ускладнення процедур; зниження відповідальності за результати; втрати ресурсів через невдалі публічні проекти

Найстарішою з представлених моделей, але яка й досі набуває поширення у світі, є меритократична модель. Зрозуміло, що ця модель зазнає модернізаційних змін, але принципи схильності до публічної служби та високої кваліфікації службовців вищих рівнів залишаються стрижневими для політики держав, які прагнуть цілеспрямовано і фахово формувати зміни за принципом “згори донизу”.

Вище викладене дає підстави для висновку, що публічна служба має організовуватися і своєчасно трансформуватися не лише згідно з тактичними потребами та інтересами суспільства, а й згідно із стратегічними потребами, а також світовими практиками організації публічної служби (див. рисунок).



Складові концептуального підходу до організації публічної служби в державі

Запропонований концептуальний підхід сприяє досягненню суспільних цілей, запобіганню кризовим ситуаціям та підвищенню ефективності публічної служби в державі. Варто зауважити, що на практиці модель публічної служби суттєво змінюється переважно тоді, коли виникають певні суспільні кризи, які й зумовлюють системні зміни в публічній службі як своєрідному локомотиві на шляху бажаних змін у державі, ключовому інструменті розв’язання назрілих проблем і запобігання новим.

Так, сучасна вітчизняна модель публічної служби була в основному сформована в 90-х рр. Зараз у державі знову виникла потреба в її трансформації, пошуку нової, більш ефективної моделі, адже виникли нові негативні обставини, зумовлені черговою глобальною фінансово-економічною кризою, яка розпочалася в 2007 р., та складною політичною ситуацією.

Уряд України 2 липня 2014 р. на своєму засіданні в рамках формування заходів антикорупційної діяльності одним із пріоритетів визначив **модель “добросесної публічної служби”**. Як зазначено на урядовому порталі, з одного боку, має бути законодавчо визначено реальні вимоги до службовців, систему мотивації, у тому

числі достойну оплату праці, а з другого – посилення громадського контролю за їх діяльністю та взаємодії з громадськістю. Для цього будуть прийняті нові редакції законів про державну службу і про службу в органах місцевого самоврядування, які розробляються спільно з експертами Європейської комісії і міжнародної організації SIGMA [13]. Хоча не була визначена назва цієї моделі, але за своїм змістом таку модель уже було рекомендовано Україні в 2003 р., коли за підтримки Світового банку та Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку було проведено оцінювання системи державної служби за базовими показниками OECD/SIGMA, які використовувалися для щорічного оцінювання державної служби у країнах – кандидатах на вступ до Європейського Союзу. Так, новими цінностями сучасних публічних службовців пропонувалися цінності публічної служби, що пов'язані із загальною управлінською культурою (політична нейтральність, чесність і невідкупність, нове управлінське та економічне мислення, суворе дотримання законності, управлінський професіоналізм, ефективність, якість, своєчасність виконання службових обов'язків), а також базові цінності – патріотизм, відданість народу, національно-духовна свідомість, повага і вільне володіння державною мовою, обстоювання національних інтересів, національна гідність, політико-правова культура [1, с. 497, 499].

Обрана для України модель добросовісної публічної служби орієнтована насамперед на зміну мотиваційно-ціннісних чинників та посилення контролюючих функцій громадськості, що зумовлено існуючим станом суспільних справ в Україні, більшою мірою політичною ситуацією. Однак слід брати до уваги й інші суспільні проблеми, імовірні в майбутньому суспільні інтереси, що сприятиме вибору найбільш ефективної моделі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. *Основні характеристики еволюції*, якими можна описати вектор змін у трансформації моделей публічної служби, можна представити через такі дихотомічні зв'язки: закритість→відкритість, централізація→децентралізація, правління→співуправління, суспільство→людина, регулювання→послуги, технологізація→гуманізація, ієрархія→мережі, регламентації→інновації, управління→служіння, автономія→залежність, субординація→партнерство, кваліфікація→талант, страх→довіра, бюрократія→полікратія, повноваження→компетентність, директиви→цінності, функції→завдання, стабільність→конкуренція. Ці характеристики не належать до якоїсь однієї моделі, яка вже є у світі, кожна з них відображає загальносвітову тенденцію. Однак їх необхідно враховувати при визначенні необхідних змін щодо публічної служби нашої держави.

Структурно-параметричний синтез основних світових моделей публічної служби дав нам підстави сформулювати *концептуальні положення, які варто покласти в основу нової моделі публічної служби в Україні*, основні серед них:

1) публічна служба будується навколо тактичних і стратегічних потреб та інтересів людей, територіальних громад, суспільства загалом;

2) формування системи органів публічної служби та визначення їх чисельності має відбуватися з урахуванням інтегральної здатності її суб'єктів ефективно й результативно працювати разом для досягнення конкретних суспільних результатів, які в сукупності забезпечуватимуть постійне підвищення якості життя та безпеку народу;

3) принципи організації публічної служби в державі зрозумілі для суспільства і забезпечують її відкритість, прозорість і підзвітність народу;

4) усі публічні службовці прагнуть постійно підвищувати свою продуктивність і знижувати витрати на надання публічних послуг;

5) умови проходження публічної служби є такі, що приваблюють, утримують і стимулюють продуктивну діяльність талановитих і кваліфікованих фахівців, заохочують гендерну рівність;

6) керівники публічного сектору мають не тільки великий досвід практичної роботи, а й глибокі знання щодо публічного управління;

7) публічні службовці зацікавлені у взаємодії з громадськістю для отримання конкретних спільних результатів;

8) у державі посилюється координаційна роль публічної влади;

9) публічні структури забезпечені ресурсами, яких достатньо для досягнення визначених цілей, у тому числі достовірною інформацією, що має не вузько спрямований, а системний характер;

10) у державі високий рівень довіри громадян до публічних інституцій.

Модель доброчесної публічної служби, яка обрана урядом України для подальшого впровадження в державі, є дійсно важливою для подолання проблем корупції, закритості і суспільної довіри. Однак варто враховувати ще й інші суспільні проблеми, тому нова модель публічної служби в Україні має інтегрувати елементи різних моделей, що впливають на розв'язання цих проблем. Визначити ці елементи можна за допомогою з'ясування проблемного поля впливу інститутів публічної служби в Україні, що є завданням подальших наукових досліджень в окресленому напрямі.

Список використаних джерел

1. Історія державної служби в Україні : у 5 т. – Т. 5: Документи і матеріали. Кн. 1. 1914-1991 / упоряд. : Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, В. С. Лозицький та ін. – К. : Ніка-Центр, 2009. – 824 с.

2. Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее [Электронный ресурс] : Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. 17 января 2014 г. // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – Режим доступа : http://www.akorda.kz/ru/page/page_215750_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-17-yanvarya-2014-g

3. Китайская меритократия против западной демократии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.saskanascents.lv/ru/prjamaja-rech/kitajskaja-meritokratija-protiv-zapadnojdemokratii/>

4. Кодекс адміністративного судочинства України // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.

5. *Крастев И.* Подъем и падение демократии? Меритократия? [Электронный ресурс] / И. Крастев. – Режим доступа : <http://www.globalaffairs.ru/number/Podem-i-padenie-demokratii-Meritokratiya-16033>

6. *Мухаметалинова А. О.* Меритократия на государственной службе [Электронный ресурс] / А. О. Мухаметалинова. – Режим доступа : www.group-global.org/storage_manage/download_file/18828

7. Нарращивание потенциала государственной службы для развития на местном уровне: государственная служба Сингапура (тематическое исследование) [Электронный ресурс] : Записка Секретариата Комитета экспертов по государственному управлению, Нью-Йорк, 16–20 апреля 2012 г. – Режим доступа : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048431.pdf>

8. *Неліпа Д.* Концепція “нової державної служби” Джанет і Роберта Денхардт / Д. Неліпа // Вісн. держ. служби України. – 2013. – № 3. – С. 12–15.

9. *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия / А. В. Оболонский. – М. : Дело, 2002. – 166 с.

10. *Орсариев А. А.* Мировые модели государственной службы и опыт Казахстана [Электронный ресурс] / А. А. Орсариев. – Режим доступа : <http://www.ia-centr.ru/expert/10135/>

11. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика ; Центр політ.-прав. реформ. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
12. *Солових В. П.* Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління / В. П. Солових // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 1. – С. 18–25.
13. Уряд розробив 10 антикорупційних кроків [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247430101&cat_id=244274130
14. *Brunet P.* La notion de service public [Електронний ресурс] / Pierre Brunet. – Режим доступу : http://www.france-jus.ru/upload/fiches_fr/La%20notion%20de%20service%20public.pdf
15. Commission on the future delivery of public services.– Produced by APS Group Scotland. – 2011. – 90 p.
16. *Denhardt R. B.* The New Public Service: Serving Rather Than Steering / R. B. Denhardt, J. V. Denhardt // Public Administration Review. – 2000. – Vol. 60. – P. 549–559.
17. *Denhardt R. B.* The New Public Service. Serving, not steering / R. B. Denhardt, J. V. Denhardt. – expanded edition. – New York : Business Park Driv, 2007. – 240 p.
18. *Gerth H. H.* From Max Weber: Essays in Sociology / H. H. Gerth, C. Mills. – London : Routledge, 1948. – 244 p.