

Валентина ЄВДОКИМОВА

СВІТОВИЙ ДОСВІД ЛІДЕРСТВА ЯК СКЛАДОВА ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ



ЄВДОКИМОВА

**Валентина
Володимирівна,**

головний спеціаліст
управління праці та
соціального захисту
населення Печерської
районної в місті Києві
державної адміністрації,
м. Київ.

Анотація: у статті
зіставлено підходи
до становлення
системи державного
управління передових
країн світу та системи
державного управління
України і зроблено
спробу обґрунтування
необхідності
збереження наукових
кадрів у процесі
вдосконалення
механізмів державного
управління.

Ключові слова:
лідерство, розвиток,
державне управління,
державна служба,
рівень освіти, науковий
потенціал, європейські
стандарти.

УДК 354

Постановка проблеми. Якщо визначити лідерство, як взірць для наслідування, а відповідно розвиток країн-лідерів, як свідчення правильності вибраного напрямку розвитку, значної актуальності набуває осмислення особливостей розвитку системи державного управління передових країн світу як складової для вдосконалення системи державного управління в Україні.

Проблемою реалізації Україною національної стратегії європейської інтеграції є неможливість європеїзації державної служби без запровадження в ній європейських стандартів.

Глобалізаційні процеси неминуче призведуть до розширення інфраструктури взаємодії зі світом, і Україні важливо як своєчасно приєднатися до цих процесів, так і втримати позиції у майбутньому. Особливо в теперішніх умовах.

Оскільки орієнтація на наукові знання, отримані з іншого ментального та національного середовища не можуть повною мірою сприяти вирішенню економічних, політичних, соціальних проблем України, **метою даної праці** є спроба обґрунтування необхідності збереження вітчизняних наукових кадрів у процесі вдосконалення механізмів державного управління в контексті наближення та входження України в європейський адміністративний простір.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного управління в різні часи розглядалися такими видатними вченими, як Платон, Арістотель, Цицерон, Конфуцій, Спіноза, Макіавеллі, Гобс, Монтеск'є, Ж-Ж. Руссо та ін..

М. Вебер став автором концепції раціональної бюрократії, яка є значним доробком у розвитку теорії державної служби.

Сучасні наукові дослідження спрямовані на формування науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення системи державного управління з урахуванням сучасних вимог суспільства до влади, створення реальних передумов здійснення переходу від емпіризму до науковості державного управління, з прогнозованими результатами [4].

Вплив на державне управління політико-управлінської еліти та партій, основні цінності сучасної демократії та їх відповідність першоосновам української політико-адміністративної еліти розглянуто у працях Е. Афоніна, В. Лісничого, О. Радченка.

Визначальні підходи щодо типологізації принципів державного управління як початкової теоретичної посилки формування знання, правильності спрямування пізнавального процесу, основ оціночної діяльності та визначення напрямку і характеру перетворень розкрито у працях В. Бакуменка, В. Князева, Ю. Сурміна.

Роль та місце державної служби в системі державного управління, суспільно-політичній та соціально-економічній системах, загальнонаукові та законодавчі засади державної служби, зміст і особливості її основних інститутів визначено у працях О. Оболенського та ін.

Вклад основного матеріалу. За визначенням державне управління – це діяльність держави, спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод

громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством. Ключовою логічною категорією для державного управління є держава і державна влада, оскільки державне управління є способом функціонування й реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави [7].

Оскільки державна служба фактично уособлює державу і державну владу, інститут державної служби посідає одне з центральних місць у державному управлінні. Державна служба персоніфікує державний порядок і уособлює собою управлінські структури держави. З огляду на це громадська думка щодо ефективності та результативності виконання державою своїх функцій значною мірою формується залежно від того, якою постає державна служба у взаємодії з населенням. Принципи, правові та організаційні засади державної служби, умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу, визначаються в законі України від 17.11.2011 № 4050-VI «Про державну службу», що має вступити в дію [3].

Особливістю інституту державної служби є те, що завдяки їй забезпечується виконання покладених на органи державної влади функцій [1, 2].

Сучасна концепція розвитку цивілізації ґрунтується на визнанні свободи доступу до ресурсів та економічної діяльності, на поширенні соціальних прав і можливостей, політичному самовираженні громадян. Її реалізація передбачає єдиний перелік вимог до інститутів держави, а саме: прозорість механізму державного управління, доброчесний уряд, відкриті правова та фінансова системи, правова та соціальна безпека населення, захист історичної та культурної спадщини як головного джерела самопізнання та гідності народу, результативний та ефективний механізм держави і державний апарат, професійно підготовлені державні службовці. Фактично це — ознаки процесів глобальної трансформації, посилення дії чинників глобальної інтеграції, що постають головними закономірностями світового розвитку [8].

Еволюція державної служби передових країн світу може бути прикладом для наслідування за умов адаптації її до вітчизняних умов.

Максимально відмінним від традицій державного управління України, де традиційно держава домінує над суспільством, є досвід Великобританії.

Особливий «англійський шлях» розвитку заключався в тому, що Великобританія довгий час залишалась без професійної державної служби. Повноваження службовців виконували особи, які мали розвинуте відчуття соціальної відповідальності, достатньо високий матеріальний та освітній рівень і їх служба скоріше нагадувала почесний обов'язок, ніж професійну діяльність. За таких умов службовці не були залежними від центральних органів влади, володіли високими громадянськими якостями, фактично були представниками місцевих громад, чим вигідно відрізнялись від службовців інших країн, зокрема, Франції, Англії, Пруссії.

Таблиця 1

Головні предмети спеціалізації в коледжі вищих державних службовців

	Великобританія	США	Німеччина	Японія
Природничі науки	13%	42,9 %	11 %	14,3 %
Суспільні науки	28	16,9	8	—
Гуманітарні науки	71	10,7	—	0,8
Економіка/бізнес	—	7,8	16	5,5
Право	—	13,6	65	69,3
Інші	2	8,1	—	10,1
Разом	114*	100	100	100

* Включено подвійну спеціалізацію.

Високий рівень адміністративної моралі завжди був предметом гордості британців і виявлявся у високій самодисципліні, чесності, порядності, турботі про «суспільний

гаманець», професійній честі, прагненні завжди знаходити найліпше рішення, бо за кожним актом рішення стоїть Держава [12]. Сучасний стан Британської державної служби вирізняється від інших країн переважанням у ній гуманітарної освіти, тоді, як у Німеччині та Японії пріоритетним вважається вивчення права (див. табл. 1) [10].

Серед передових країн світу також заслуговує на увагу досвід Японії, яка в середині ХХ століття особливу увагу приділила підвищенню рівня освіти управлінських кадрів. Оскільки вважалося, що в майбутньому економічне зростання може бути обмежене не ринковими умовами, а нестачею талановитих управлінців.

З цією метою системою управління Японії всіляко заохочувалось та позитивно сприймалось набуття державними службовцями відповідного знання.

Особлива увага в системі управління Японії приділялась перспективному баченню, чесності, широті поглядів і раціональному розгляду, підтриманню прагнення державних службовців до заняття посад в надії, що в довгостроковій перспективі вони стануть успішними і змінять саму культуру державного управління.

Особливостями японської державної служби вважається система довічного найму без відомчих переміщень при оплаті з урахуванням безперервного стажу праці та традиційне шанування чиновництва, обумовлене віковими традиціями та особливим елітарним духом.

Європейський підхід до системи державного управління найкраще ілюструє французька мережа освітніх закладів, яка забезпечує кадри для державної служби. Такі освітні заклади, як Національна школа адміністрації (ЕНА), Політехнічна школа, перебувають під патронатом уряду і готують державних службовців високого рівня загальної орієнтації, де читаються курси з фінансів, менеджменту та права. Як і інших європейських країнах правова підготовка є основною в навчанні майбутніх державних службовців.

Слід відзначити, що законодавство передових країн світу щодо системи державного управління та перебування на державній службі різноманітне і градація вимог щодо зайняття конкретних посад може бути дуже значною. Загальною тенденцією є те, що для зайняття посад найнижчого рівня може бути достатньо середньої освіти, із підвищенням посадового рівня збільшуються вимоги щодо наявності вищої освіти із ступенем бакалавра або магістра.

Щодо матеріальної винагороди за трудову діяльність світова практика в багатьох випадках значно відрізняється від вітчизняної, де вважається, що достойна заробітна плата публічного службовця має покривати всі його витрати на власне соціально-побутове забезпечення [9].

У питаннях реформування державної служби в Україні пріоритетне місце займає розмежування політичної, як напрям вироблення державної політики, та адміністративної, як надання адміністративних послуг, складових. В цьому контексті, враховуючи власний досвід та досвід міжнародного співтовариства, обговорюються питання виділення в структурі міністерств «політичного блоку» та «блоку професійної державної служби». Необхідність здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні закономірна та умотивована в процесі просування в напрямі європейської інтеграції і розкрита у Стратегії реформування державної служби в Україні [11].

За даними державної служби статистики у 2011 році загальна кількість зайнятого населення у галузях економіки в віці 15-70 років складала 20247,7 тис. осіб, з них державних службовців – 232979 осіб, що складає близько 1,15 % від загальної кількості зайнятого населення.

Особи, які мають займати адміністративні посади в системі державного управління мають зберігати інституційну пам'ять, під час політичних змін, організаційний досвід, забезпечувати безперебійну роботу органів державної влади відповідно до законодавства. Зміна керівників, підпорядкування органів державної влади не може

бути підставою для звільнення з посад державних службовців, які займають адміністративні посади в органах державної влади. За таких умов, неабиякого значення набуває збереження наукових кадрів в системі державного управління.

Хоча, порівняно з 2010 роком (див. табл. 3) [6], ситуація дещо покращилась, наявно простежується різке падіння рівня освіти державних службовців із зниженням категорії державної служби як серед керівників, так і серед спеціалістів (див. табл. 2) [5].

Якщо 100 % керівників першої категорії на кінець 2011 року мають повну вищу освіту, то серед керівників шостої категорії тільки 93,1 % мають повну вищу освіту і 6,8 % мають неповну базову вищу освіту.

Така ж тенденція простежується і серед спеціалістів державних службовців.

Якщо 100 % спеціалістів другої категорії на кінець 2011 року мають повну вищу освіту, то тільки 80 % спеціалістів сьомої категорії мають повну вищу освіту і 19,6 % мають неповну базову вищу освіту.

Ситуація, що склалася в системі державного управління, призводить до зниження ефективності державного управління, оскільки вища освіта, серед інших переваг, дає розуміння необхідності систематизації, аналізування та врахування наслідків своєї професійної діяльності.

Кількість державних службовців, що мають науковий ступінь на кінець 2011 року серед керівників складала 1149 осіб, або 1,65% від загальної кількості керівників (на кінець 2010 року – 1,77%), з них 128 докторів наук, або 0,18% (на кінець 2010 року – 0,23%).

Таблиця 2

Кількість державних службовців за рівнем освіти та категоріями посад на 31 грудня 2011 року [5]

	Службовці, які мають							
	повну вищу освіту		неповну вищу освіту		науковий ступінь		вчене звання	
	осіб	%	осіб	%	осіб	доктори наук	осіб	професори
усього	232979	86,9	33195	12,4	1734	151	359	77
з них керівники, що мають категорії посад	69750	95,2	3466	4,7	1149	128	290	68
першу	240	100	-	-	87	22	30	15
другу	1047	99,9	1	0,1	216	38	83	21
третьою	3505	99,5	15	0,4	310	29	77	14
четверту	7938	98	153	1,9	353	26	73	12
п'яту	21480	96,8	698	3,1	137	4	21	3
шосту	35540	93,1	2599	6,8	46	9	6	3
спеціалісти, з них мають категорії посад	163229	83,8	29729	15,3	585	23	69	9
другу	84	100	-	-	29	3	11	5
третьою	3626	98,6	36	1	212	10	30	3
четверту	3081	93,8	157	4,8	69	2	6	-
п'яту	25314	91,3	2033	7,3	195	6	18	1
шосту	64094	84,0	11119	14,6	71	1	4	-
сьому	67030	80,0	16384	19,6	9	1	-	-

Серед спеціалістів на кінець 2011 року науковий ступінь мали 585 державних службовців, або 0,36% від загальної кількості спеціалістів (на кінець 2010 року – 0,35%), з них – 23 доктори наук, або 0,01% (на кінець 2010 року – 0,02%).

Таблиця 3

Загальні тенденції затребуваності наукового знання
в державному управлінні України

	станом на 31.12.2010 р.		станом на 31.12.2011 р.	
	осіб	%	осіб	%
усього керівників держслужбовців	71100	100	69750	100
з них мають науковий ступінь	1260	1,77	1149	1,65
з них докторів наук	161	0,23	128	0,18
з них мають вчене звання	344	0,48	290	0,42
з них професори	99	0,14	68	0,01
усього спеціалістів держслужбовців	166814	100	163229	100
з них мають науковий ступінь	579	0,35	585	0,36
з них докторів наук	28	0,02	23	0,01
з них мають вчене звання	82	0,05	69	0,04
з них професори	10	0,06	9	0,005

Проведене дослідження (див. табл. 3) вказує на тенденцію до зниження затребуваності наукового знання в системі державного управління, що може свідчити про поступове зниження рівня розвитку суспільства.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В даному дослідженні зроблено спробу обґрунтування необхідності збереження вітчизняних наукових кадрів в процесі вдосконалення механізмів державного управління, що дасть можливість більш творчого підходу до виконання посадових обов'язків, а також можливість систематизації та аналізування як виконуваних завдань, так і своєї трудової діяльності в цілому.

Враховуючи, що рушійною силою наукового підходу до виконуваних завдань є фактори, які проявляються у якості виконання покладених на посадову особу обов'язків, у наявності творчого підходу до повноважень та з метою припинення «вимивання» наукового потенціалу з державного управління, враховуючи проведені наукове дослідження та досвід передових країн світу, необхідно підвищувати роль моральних і матеріальних мотиваційних чинників для вдосконалення рівня освіти державних службовців.

Висновок є особистою думкою автора, не претендує на довершеність і може бути підставою для подальших наукових розвідок, обговорення, дискусії щодо вдосконалення механізмів впливу на якість державної служби в системі державного управління України.

Література:

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року / Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 року. – № 30. – ст. 141.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI / Урядовий кур'єр від 10.10.2012. – № 184.
3. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI / Урядовий кур'єр від 17.01.2012. – № 8.
4. Галузь науки "Державне управління" в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : нац. наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та

ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту), д-ра наук з держ. упр., доц. О. М. Руденко (координатор проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 184 с.

5. Державна служба статистики України. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2011 року / Статистичний бюлетень. – Київ – 2012. – 35 с.

6. Державний комітет статистики України. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2010 року / Статистичний бюлетень. – Київ – 2011. – 45 с.

7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Т. 1. – Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 157.

8. Оболенський О. Ю. Державна служба. – Навчальний посібник. – К. – КНЕУ. – 2003. – 344 с.

9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М.. – К. – Конус_Ю. – 2007. – 735 с.

10. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка та ін.. – К. – «Основи». – 1994. – 109 с.

11. Стратегія реформування системи державної служби в Україні // Офіційний вісник України від 05.05.2000. – 2000 рік. – № 16. – С. 63. – стаття 665.

12. A.Dunsire. Bureaucratic Morality in the United Kingdom, in: International Political Science Review. Bureaucratic orality. – 1988. – vol.9. – No.3. – P. 179 – 192.