

ФОРМУВАННЯ УЯВЛЕНЬ ПРО МЕТА-ОРГАНІЗАЦІЙНУ ПРИРОДУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ



КРИНИЧНА
Ірина Петрівна,

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, м. Дніпропетровськ.

Анотація: у статті аналізується мета-організаційна природа публічної служби через призму історико-культурного аналізу інституту державної служби, організації його діяльності та функціонування.

Ключові слова: публічна служба, інститут публічної служби, історико-культурний аналіз, суб'єкти управління організації, публічне адміністрування, адміністративна реформа.

УДК 352; 354

Постановка проблеми. Мета-організаційна природа публічної служби має різноманітні цілі, що формуються і встановлюються на основі загальної місії організації та визначених цінностей і цілей, на які орієнтується вище керівництво. Оскільки орієнтація обумовлена певною метою, яка впливає на наступні управлінські рішення, то ця мета повинна мати визначені характеристики. Щоб розпочати конкретні дії, бажано знати не тільки напрямок, але й чітко визначені орієнтири, якими є мета організації в цілому та її підрозділів. Чітке формулювання мети забезпечує можливість співставити можливі варіанти рішень, що дозволить підвищити їх якість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань теорії та практики розвитку інституту публічної служби знайшли відображення в працях В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, Н.Р. Нижник та інші [1; 2; 3; 4].

Тему функціонування публічної служби розробляли українські вчені І. Грицяк, С. Серьогін, В. Козбаненко, О. Лазор, В. Олуйко. На необхідності реформування державної служби в Україні акцентували увагу такі дослідники, як В. Бакуменко, О. Калашников, В. Князев, Г. Кривчик, В. Луговий, І. Надольний, О. Мордвінов, П. Надолішній, В. Ребкало. Діяльність державних управлінських кадрів досліджували В. Бебик, В. Мартиненко, В. Манохін, О. Машков, Н. Нижник, Г. Опанасюк, А. Сіцінський, В. Цветков та ін. Вивченню окремих аспектів організації, функціонування та професіоналізації державної служби присвячені праці М. Білінської, Ю. Битяка, В. Колпакова, І. П. Лаврінчук, В.Я. Малиновський, О.Ю. Оболенський, В. Тертички, В. Токошенко, Є.С. Черноног та ін. [5; 6; 7; 8; 16]. Але водночас малодослідженим залишається процес формування інтегрованого інституту публічної служби як напряму реформування державної служби та підґрунтя нової парадигми управління в Україні.

Метою статті є узагальнення підходів до формування уявлень мета-організаційної природи публічної служби, що надасть змогу співставити можливі варіанти рішень для підвищення їх якості.

Вклад основного матеріалу. Організація мусить мати щонайменше одну оголошену мету, хоча її визначення само по собі не може забезпечити успіху. Планування реалізації мети організації має такі елементи: явні цілі та обмеження, завдання і роботи, їх тривалість і послідовність. Аналіз дає змогу сформулювати ряд пунктів, які потрібно виконати у визначений час, у результаті чого з'являються додаткові, раніше не визначені, цілі, очевидні чи відомі наперед. Фактично така мета існує як наслідок декларованих внутрішньосередовищних цілей і зовнішніх обмежень, тому їх називають прихованими.

Так, мета – це бажане, необхідне й можливе в майбутньому ставити вище організації (її структурних підрозділів) та результатів її діяльності. Тому вирішальна роль у прийнятті стратегічних рішень має відводитися якісному визначенню цілей організації та їх структурі за напрямками діяльності, підрозділами й досяганням у часі. Мета розробляється на різні періоди діяльності організації, і

залежно від цього виділяють такі їх групи: а) оперативні (до одного місяця); б) тактичні (до одного року); в) стратегічні (на кілька років).

На постановку мети організації впливає різноманіття факторів, які за своїм складом можуть бути поділені на такі групи: а) бажання суб'єктів управління організації (власників і топ-менеджерів); б) можливості організації та її структурних підрозділів, а також загальна організаційна культура; в) стан зовнішнього середовища організації.

Від якості постановки мети значною мірою залежить ефективність організації. Тому до якості мети висувуються такі вимоги: а) конкретність і вимірюваність; б) досяжність (відповідність можливостям організації та станові зовнішнього середовища); в) значущість (підвищений інтерес та їх важливість для власників організації, суб'єктів управління і персоналу в цілому); г) сполучність (взаємозв'язок усіх цілей організації та її структурних підрозділів); д) повнота (охоплення цілями всіх напрямів діяльності організації та всіх її структурних підрозділів).

Головним етапом є постановка генеральної мети, яка охоплює всі аспекти діяльності організації. Тому для її реалізації потрібно розбиття на цілі нижчого рівня. Іншими словами, необхідна структуризація генеральної мети, її декомпозиція. Найчастіше вона здійснюється за допомогою методу “дерева цілей”, суть якого полягає в тому, що початкова генеральна мета розбивається на цілі нижчого (першого) рівня, які визначають основні напрями її досягнення. Потім кожна мета першого рівня розбивається на дрібніші, але конкретніші цілі другого рівня. Аналогічно чинять із цілями всіх наступних рівнів, доки не буде визначено конкретні заходи й засоби їх досягнення.

В свою чергу, поняття “організація” в системі управління використовується в наступних значеннях: а) система управління, що розглядається як єдиний організм; б) стадія процесу управління, призначена для створення нової або реорганізації чи ліквідації діючої системи; в) суб'єкт господарювання і охоплює такі взаємопов'язані елементи: мета та завдання, групування завдань для визначення видів робіт; г) групування видів робіт у відповідних підрозділах згідно з метою організації; д) делегування повноважень, розподіл відповідальності й визначення кількості рівнів в ієрархії управління; е) створення організаційного клімату, що спонукає працівників активно працювати для досягнення мети організації; ж) проектування системи комунікацій, яка може забезпечити прийняття ефективних рішень, їх контролю та координації; з) побудова єдиної організаційної системи, що забезпечує внутрішнє узгодження всіх складових організації, адаптацію до змін зовнішнього середовища. Склад організаційних функцій передбачає три основні рівні розвитку, кожен з яких, у свою чергу, також складається з трьох етапів.

Організація як функція управління – це процес створення структури підприємства, що дає змогу людям ефективно працювати разом для досягнення спільної мети, яка забезпечить перехід від стратегії до структури і яку розглядають як процес розподілу обов'язків і координацію зусиль персоналу з метою забезпечення максимальної продуктивності в досягненні попередньо визначеної мети діяльності.

Розрізняють декілька аспектів організаційної діяльності : взаємовідношення повноважень, що об'єднують керівництво вищої ланки з нижчими рівнями працівників і забезпечують можливість розподілу та координації завдань; створення системи управління, тобто створення об'єктів управління (керованих систем), суб'єктів управління (керуючих систем) і встановлення зв'язків між ними.

Практичним результатом виконання організаційної функції вважається : затвердження структури виробництва, структури органів управління, схеми взаємозв'язків між підрозділами; регламентація функцій, підфункцій, робіт і операцій, встановлення прав та обов'язків органів управління й посадових осіб; затвердження положень, інструкцій; підбір, розстановка кадрів і формування штатів працівників у керуючій та керованій системах.

Для з'ясування мета-організаційної природи публічної служби необхідно, на наш погляд, розкрити поняття та сутність “публічна служба” за умов вивчення її історико-культурного становлення.

Публічна служба – це діяльність на державних 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.

Правова культура у сфері публічної служби в Україні – це історично обумовлена комплексна категорія, яка включає в себе правосвідомість, розуміння принципів права та моделі звичаєвої поведінки посадових осіб публічної адміністрації при забезпеченні ними захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Сьогодні єдиним законодавчим актом, який містить дефініцію цього поняття, залишається Кодекс адміністративного судочинства України. Тому питання формування публічної служби в Україні не втратили своєї актуальності. Розкрити природу публічної служби можна через з'ясування змісту таких понять, як “публічна влада” і “публічна адміністрація”.

у свою чергу, як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування слугують для вираження волі держави у реалізації своїх завдань і функцій. Діяльність цих органів у європейських державах позначається терміном “публічна адміністрація”, який розглядають у двох аспектах – структурному (яка є сукупністю різних організацій, що виконують публічні функції до яких належать виконавчі органи: органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування) та процедурному (сукупність дій по забезпеченню публічного інтересу) [9].

А. Козирін і М. Штатіна “публічне адміністрування” визначають як організацію і діяльність органів і установ, які підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади [10].

Формування цілісного інституту публічної служби у нашій державі вперше було передбачено в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. Однак завдання реформи залишилися, значною мірою, не реалізованими. Серед них і питання створення цілісної моделі національної публічної служби загалом та оновлення її складових – державної служби і служби в органах місцевого самоврядування [11; 12].

В національному законодавстві термін “публічна служба” було визначено у Кодексі адміністративного судочинства України (2005 р.). Проте надалі чинне законодавство цей термін не використовує. У п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України подано таке формулювання: “Публічна служба – 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”.

У більшості європейських держав поняття “публічна служба” набуває поширення у законодавстві після Першої світової війни. Аналіз форм організації державної служби в таких державах, як Франція, ФРН, Італія, Велика Британія, США, Канада показує, що поняття “державна служба”, “цивільна служба”, “публічна служба”, “публічно-правова служба” в різних державах неадекватні і розуміються по-різному.

Так, термін “публічна влада” у Франції зводиться до того, що він пов'язаний з управлінською діяльністю, для якої характерні такі риси, як: здійснюється у суспільних інтересах; орган, на який покладене керівництво публічною службою, має бути наділений прерогативою публічної влади; вища адміністрація має право контролювати рішення, які приймають керівні органи діючої публічної служби.

У Німеччині поняття “державна служба” було витіснене після Першої світової війни поняттям “публічна служба”, яке виступає як збірне поняття, що поширюється

на усіх осіб, які зайняті в системі державного управління. Німецькі вчені визначають сутність “публічної служби” в різних аспектах: у функціональному – вона розуміється як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління; в інституційному – під нею розуміють певне коло осіб, спеціальною функцією яких є виконання публічних справ; у юридичному “публічна служба” охоплює правове регулювання особистих публічно-правових, службових відносин, які у свою чергу поділяються на чиновницькі і відносини найманих осіб – службовців і робітників державних установ. Критерієм їх розрізнення виступає правова форма призначення: для перших – акт призначення, що видається в особливому порядку компетентними владами, для останніх – складений сторонами договір про вступ на службу.

В Англії використовується як широке поняття – “публічна служба”, так і вузьке – “цивільна служба”. Зазвичай, у законодавстві зарубіжних країн йдеться про публічну службу як професійну діяльність службовців, тобто діяльність незмінюваного апарату державної влади. Іноді застосовують широке значення “публічної служби” як “діяльності усіх осіб, які отримують оплату праці з державних коштів і виконують публічні функції”, про що обов’язково обумовлено в законі. В Естонії дане поняття використано безпосередньо у назві закону – “Про публічну службу” від 25 січня 1995 р. Держави континентальної Європи переважно виробили загальне законодавство, яке визначає принципи організації і функціонування публічної служби та правового статусу усіх державних службовців.

У США поняття “цивільна служба” значно вужче поняття “державна служба”. Це поняття охоплює лише чиновників державних установ. До нього не відносяться виборні посади, посади, що пов’язані з юриспруденцією, не відносяться до нього і армійські, флотські посади, посади в поліції. При цьому категорія недержавних службовців включає як посадових осіб, а також допоміжно-технічний персонал, пов’язаний з реалізацією державно-владних повноважень, так і працівників за наймом, у тому числі викладачів державних навчальних закладів, працівників державних підприємств і сфери комунального обслуговування. В широкому розумінні “державним службовцем” вважається особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади.

У Великій Британії поряд з вузьким розумінням категорії “цивільна служба” використовується широке поняття “публічна служба”. Вузьке поняття “цивільна служба” охоплює основних посадових осіб держави як “слуг Корони”: міністр – політичні “слуги”; військовослужбовці – військові “слуги”; цивільні службовці – службовці міністерств, найманий як цивільний службовець, що отримує плату із бюджетних коштів. Поняття “публічна служба” охоплює усіх службовців публічного сектору: службовців міністерств, військових сил, поліції, публічних корпорацій, місцевих органів влади, державної служби, охорони здоров’я, шкільних вчителів, службовців інших органів центрального і місцевого управління. Перших називають “посадовими особами”, а службовців міністерств “цивільними службовцями”. Отже, у Великій Британії цивільна служба виступає однією із різновидів публічної служби [13; 14; 15].

Отже, ми з’ясували, що публічна служба як в Україні, так зарубіжних країнах має складну мета-організаційну природу розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, процес формування мети організації складний і здійснюється в кілька етапів: 1. Аналіз факторів, які впливають на постановку цілей. 2. Постановка генеральної мети організації. 3. Структуризація генеральної мети за напрямками та видами діяльності, термінами й іншими ознаками. 4. Розробка цілей структурних підрозділів організації.

Також, було з’ясовано, що мета-організаційна природа публічної служби у більшості європейських держав таких як Франція, ФРН, Італія, Велика Британія, США, Канада є складною і показує, що поняття державна, цивільна, публічна та публічно-правова служби в різних державах розуміються по-різному, що примушує уряди

шукати альтернативні напрями управлінської діяльності, адаптовані до якісно нового стану світосистеми, а успішність упровадження адміністративної реформи в Україні великою мірою залежатиме від цього досвіду.

Література:

1. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права – вирішальна засада реформування державної служби // Наукові засади реформування державної служби в Україні / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2000. – С. 6 – 13.
2. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. / Ю. П. Битяк. – Харків : “Право”, 2005. – С. 295.
3. Дубенко С.Д. Державна служба: сучасний стан і напрямки розвитку / С. Д. Дубенко // Державне управління: теорія і практика” ; За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С175 – 189.
4. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навчально-методичний посібник / С. Д. Дубенко ; За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : ІнЮре, 1999. 242 с.
5. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.] / Черноног Є. С. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
6. Оболенський О. Ю. Державна служба : [навч. посібник] / Оболенський О. Ю. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
7. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. П. Лаврінчук. – К., 1999. – 186 с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2009. – 608 с. – (3-тє вид. переробл. та доп.).
9. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : Навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 180 с.
10. Административное прав зарубежных стран : Учебник / Под ред. А.Н. Козырин и М.А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – 32 с.
11. Борделі Н. Аналіз українського законодавства, що впливає на розвиток третього сектору : Доп. підготовл. для Світового Банку Міжнар. Центром некомерц. права / Наталя Борделі, Анатолій Ткачук. – К. : Леста, 2002. – 116 с.
12. Петришин О.В. Види державної служби : загальнотеоретичний підхід / О. В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4. – С.116–129.
13. Behn, Robert D. The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability // International Public Management Journal. – 1998.– Vol.1.– Issue 2.– P. 131–164.
14. Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. Public Management: The New Zeland Model. – Melburne; New York; Toronto: Oxford University Press, 1996; Hood C. Contemporary public management: a new global paradigm? // Public Policy and Administration. – 1995. – Vol.10. – Issue 2. – P. 104 –117.
15. Kooiman J. Social-Political Governance. In Modern Governance. Ed. Kooiman.– London Sage, 1993.
16. Серьогін С. Переосмислення традицій та інновацій в контексті модернізації державної служби України [Електронний ресурс] /С. Серьогін, О. Антонова //Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 3 (6). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_3/10ssmdsu.pdf