

УДК 35.07

**М. І. ЛАХИЖА**

## **ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЦИВІЛЬНОЇ СЛУЖБИ В ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ**

*Досліджено теоретичні питання модернізації цивільної служби в посткомуністичних країнах. Виявлено зв'язок цього процесу зі стратегічними потребами суспільства та необхідність урахування громадських очікувань, завдань держави та її можливостей, критеріїв ефективності та раціональності.*

*Theoretical issues of the civil service modernization in post-communist countries are examined. The connection between this process with the society strategic needs and the necessity of taking into account public expectations, the tasks of the state and its possibilities, the criteria of efficiency and rationality are revealed.*

Необхідність модернізації цивільної служби визнається важливим завданням сучасності та здійснюється як у розвинених країнах світу, так і в посткомуністичних державах. Проведений нами аналіз свідчить, що модернізацію цивільної служби потрібно розглядати як важливу складову ширшого явища – модернізації публічної адміністрації, яка, у свою чергу, у посткомуністичних державах є частиною трансформації суспільства. При цьому важливо враховувати як певні закономірності, так і національні особливості.

Слід зазначити, що в Україні, як і в Росії, звично використовується термін “державна служба”, проте останніми роками в окремих нормативно-правових актах та багатьох наукових дослідженнях вживаються терміни “публічна адміністрація”, “публічна служба” та “цивільна служба”, що є проявом їхньої європеїзації. Під публічною адміністрацією ми розуміємо єдність різних адміністрацій, що діють у сфері публічних справ. В організаційному плані вона є загалом суб’єктів, що мають окреслені функції публічного управління [4, с. 138–149]. Терміном “цивільна служба” в багатьох європейських державах позначається служба в органах виконавчої влади, їхньому апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, котрі не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність [1]. Поняття “модернізація” в українській мові використовується для позначення осучаснення. Порівнюючи поняття “сучасний” і “модерний”, ми констатуємо, що останнє слово більше зорієнтовано на актуальність, майбутнє та динаміку. Отже, під модернізацією публічної адміністрації потрібно розуміти здатність відповідати вимогам часу, враховуючи перспективу. Вузловими факторами посткомуністичної трансформації суспільства та влади є глобалізація та прагнення суспільства до кращого життя. Особливості модернізації публічної адміністрації пов’язуються нами з рівнем розвитку

суспільства, ідеологічним, національним, релігійним факторами. Важливими чинниками модернізації є інституціалізація та респонсивність [Там само, с. 26–59].

Вивченню іноземного досвіду модернізації публічного управління та цивільної служби, зокрема, присвятили свої дослідження В. Бурдяк, Р. Войтович, Н. Гнидюк, І. Грицяк, Н. Грицяк, Г. Зеленько, С. Кравченко, В. Лемак, М. Лендъєл, В. Малиновський, Н. Нижник, Г. Опанасюк, Т. Пахомова, Л. Пашко, М. Рудакевич, Д. Ткач, І. Тодоров, В. Токовенко, Х. Хачатурян та інші українські автори.

Варто окремо відзначити теоретичну роботу з проблем модернізації публічної адміністрації, яку здійснили вчені та політики із посткомуністичних країн: російські – Г. Атаманчук, І. Бачило, І. Барциць, Д. Бахрак, А. Дьомін, Д. Латипов, Л. Сморгунов, Ю. Старілов, В. Ядов; польські – Д. Длугош, Є. Гаузнер, Г. Гроссе, Г. Іздебський, Б. Кожух, М. Кулеша, С. Мазур, Г. Ридлевський, Я. Чапутович, К. Щерський; болгарські – І. Баєва, Н. Генов, Д. Димитров, С. Жекова, О. Мінчев, Б. Райчев, казахські – А. Байменов, Ш. Єсимова, А. Серикбаєв, З. Турисбеков, сербські – П. Димитрієвич, С. Лілич, М. Маркович, Д. Мікеревич, угорські – Я. Корнаї, Р. Токеша, чеські – В. Гавел, В. Пречан та ін. Значний вплив на осмислення нами суті публічного управління та його модернізації мали дослідження класиків теорії управління та напрацювання сучасних американських і західноєвропейських учених.

Невирішеною залишається проблема оптимізації публічної адміністрації посткомуністичних держав.

Теоретичні та практичні аспекти модернізації цивільної служби нами висвітлені в [4; 5]. Метою цієї статті є теоретичне узагальнення процесу модернізації цивільної служби в посткомуністичних країнах, виділення вузлових проблем цього процесу.

Аналізуючи проблему модернізації цивільної служби в посткомуністичних державах, потрібно, у першу чергу, мати на увазі наявні суперечності перехідного періоду, розбіжності між стратегічною орієнтацією на створення сучасної держави, яка б ефективно регулювала соціально-економічні, політичні та інші процеси, що відбуваються в суспільстві, та завданнями розвитку і фінансовими можливостями, що існують.

Особливістю модернізації цивільної служби в посткомуністичних державах є суперечність між усвідомленням суспільством та владою необхідності цього процесу та політичними і соціально-економічними умовами. Неefективність дійової цивільної служби та її заполітизованість негативно сприймаються суспільством і мають наслідком недовіру населення до влади. Економічні труднощі перехідного періоду приводять до формування громадської думки щодо необхідності здешевлення витрат на державний апарат, котра акумулюється частиною політиків і веде до їхніх популістських обіцянок проведення відповідних реформ. Питання модернізації цивільної служби активно використовується в політичному протистоянні, а зміна політичної влади часто приводить до зміни стратегії розвитку цивільної служби, реорганізацій, які часто є не виправданими, та значних кадрових перестановок, в основному з політичних причин. Приклади такого політичного підходу знаходимо не лише в Україні, а й у Польщі, Росії та інших посткомуністичних державах.

Проте в усіх посткомуністичних державах існує незадоволення службовців своїм статусом у суспільстві, невідповідністю між високими суспільними вимогами і введеними обмеженнями та інтенсивністю праці, відповідальністю, рівнем матеріального і фінансового забезпечення, що веде до залишення державної служби кваліфікованими кадрами.

Отже, при реформуванні цивільної служби важливо враховувати, по-перше, інтереси суспільства, держави та самих її працівників, по-друге, діалектику стратегічної перспективи та реальні потреби сьогодення, по-третє, політичні та економічні можливості для перетворень.

У процесі дослідження нами зафіксований феномен поєднання декларування необхідності модернізації цивільної служби владою та опозицією з непослідовністю дій та затягуванням цього процесу. Наприклад, в Україні з 2005 р. відбувається обговорення нового закону про державну службу, було підготовлено близько 30 його проектів з еволюцією від радикалізму до поміркованості. Водночас у Польщі внаслідок політичної боротьби спостерігається зловживання методом спроб-помилки, що проявилось, зокрема, у прийнятті та введенні в дію протягом дванадцяти років (1996 – 2008) чотирьох варіантів Статуту цивільної служби [10]. Непослідовність дій найяскравіше проявилася у положеннях Статуту 2006 р., яким була суттєво посилена політична залежність цивільної служби. Проте Статут 2008 р. лише частково відновив деполітизацію цивільної служби. У Росії політична боротьба призвела до шести спроб реформування державної служби, жодної з яких не було завершено.

Аналіз модернізації державної служби в посткомуністичних країнах свідчить про важливість інституційного чинника реформ. Його недооцінка є головною причиною неефективності державного апарату, що визнається як політиками, так і вченими. Так, І. Бачило називає низький стан державного управління в Росії основною причиною падіння її рейтингів за всіма параметрами розвитку, а Д. Барлах пише, що добра адміністрація для суспільства важливіша, ніж добра конституція, та наголошує на важливості організації праці службовців [2, с. 13].

На наш погляд, причини повільності модернізації цивільної служби слід шукати в політичних факторах, а не в теоретичній нерозробленості проблеми. Так, узагальнення логіки модернізації державного апарату в Росії ще в 2002 р. запропонував Л. Якобсон, який відзначає пріоритетність значення ефективності, невідкладність змін, раціоналізацію, урахування соціокультурних умов реформи та необхідності спиратись на інтереси як населення, так і державних службовців [9]. На думку А. Дьоміна, потрібно змінити все правове регулювання державної служби, звернутися до світового досвіду та реформувати державну службу Російської Федерації в напрямку обмеження суб'єктивного фактора в комплектуванні та діяльності державного апарату, забезпечення його професіоналізації. Наголошується на необхідності створення спеціалізованого єдиного органу управління державною службою, відокремленого від інших міністерств та органів виконавчої влади [3, с. 87–88].

Такі органи ефективно працюють у Казахстані та Україні, у Болгарії діє міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи, у Польщі досить

широкі повноваження має шеф цивільної служби. У Росії завдання формування системи управління державною службою як на федеральному рівні, так і на рівні суб'єктів федерації передбачає закон 2003 р. "Про систему державної служби Російської Федерації", а в законі 2004 р. "Про державну цивільну службу Російської Федерації" передбачено можливість створення центрального органу управління державною службою та його координаційні функції через входження представників до комісій різного рівня. Але досі тривають дискусії щодо необхідності створення спеціального центрального органу, оскільки, з одного боку, є переконання в потребі формування жорсткої системи управління державною службою за єдиними принципами, а з іншого – є суттєві побоювання неминучої в умовах Росії заполітизованості центрального органу та його неспроможності охопити всі типи державних органів і врахувати регіональні особливості. Як альтернатива централізованої чи багатополусної моделі управління державною службою пропонується програмно-цільовий метод, який може реалізуватися поступово через прийняття та реалізацію окремих центральних чи регіональних програм [8]. Особливу увагу пропонується звертати на вибір суб'єктів управління, пов'язаний зі специфікою окремих програм. Відповідно визначаються державні замовники, координатори програм та джерела їхнього фінансування. Російськими вченими посилено розробляється проблема політико-правового механізму взаємодії федеральних та регіональних органів влади. Зокрема, А. Рибаків пропонує створення державних регіональних агентств, які стали б посередниками між регіональною та федеральною виконавчою владою, організовуючи їхню взаємодію та забезпечуючи необхідну координацію дій [7].

Теорія та практика модернізації цивільної служби дозволяють виділити два основних підходи – економічний та технократичний, кожен з яких має свої переваги та недоліки. Економічний підхід більш широкий, він передбачає орієнтацію на ефективність цивільної служби, насамперед шляхом її раціоналізації, а технократичний підхід полягає у визнанні пріоритету самої цивільної служби в її реформуванні шляхом оптимізації поділу повноважень та застосування сучасних методів діяльності і відповідних технологій.

Проте існують розбіжності в розумінні поняття ефективності. Традиційний підхід пов'язує зростання ефективності цивільної служби, у першу чергу, з удосконаленням законодавства, що є прерогативою законодавчої гілки влади. Ефективність діяльності цивільної служби в такому разі характеризується її здатністю якомога повніше забезпечувати реалізацію норм законодавства та виконувати вимоги політичної влади. Фінансові витрати при цьому менше беруться до уваги, оскільки основною вважається реалізація функцій держави. Водночас менше уваги звертається на фінансове та матеріальне забезпечення органів влади, отже, такий підхід може реалізуватися з меншими фінансовими витратами, що особливо важливо в умовах перехідного суспільства.

Модернізаційний підхід полягає у зростанні ефективності цивільної служби шляхом застосування форм і методів діяльності, що апробовані у приватному секторі, та посилення уваги до раціоналізації діяльності органів влади на основі активізації економічних механізмів та ініціативності службовців. Усе це в перспективі

повинно зменшити витрати на управління, але потребує на етапі реформування значних фінансових капіталовкладень у матеріальне забезпечення цивільної служби, удосконалення її кадрового складу та засвоєння нових технологій управління.

Отже, існує проблема вибору між орієнтацією чиновників на забезпечення реалізації виконання чинного законодавства як основного критерію ефективності його дій та засвоєнням державою кращих методів управління у приватному секторі.

Важливою проблемою є забезпечення цивільної служби ресурсами, головним з яких є кваліфіковані та патріотично налаштовані кадри. При цьому патріотизм ми розуміємо в широкому значенні слова – як бажання служити суспільству та державі, гордість за свою професію, здатність дотримуватися корпоративної етики.

У посткомуністичних державах спостерігається тенденція до вироблення та реалізації стратегій управління людськими ресурсами на цивільній службі, яка передбачає підготовку та добір кадрів, забезпечення постійного підвищення їхніх кваліфікацій та мотивації до ефективної праці. Проте в жодній із посткомуністичних держав не вирішено проблему забезпечення конкурентоспроможності цивільної служби на ринку праці. Практика свідчить, що цивільна служба програє в цьому плані не лише бізнесовим структурам, а й органам місцевого самоврядування. В очах службовців перевагою їхнього становища є певна стабільність зайнятості та гарантоване пенсійне забезпечення. Але для молодих та середнього віку фахівців ці переваги не є визначальними, оскільки приватний сектор забезпечує значно вищий рівень заробітної плати та більше можливостей для кар'єри і професійного зростання. Отже, посилюється тенденція заміщення посад на цивільній службі менш конкурентоспроможними працівниками. Парадокс полягає в тому, що навіть розуміння політиками необхідності вирішення проблеми шляхом встановлення для державних службовців конкурентоспроможних зарплат не може реалізуватися з політичних причин, оскільки більшість суспільства й досі негативно ставиться до чиновників і покращення їхнього утримання може сприйняти лише в разі помітного зростання ефективності діяльності органів влади. На наш погляд, стратегічне завдання зростання престижності цивільної служби повинно реалізовуватися поступово, але максимально інтенсивно, з урахуванням можливостей держави. Невідкладними мають бути заходи щодо врахування взаємозв'язку рівня оплати державного службовця з ефективністю його діяльності, що вимагає розроблення відповідних критеріїв. Теоретичні дослідження цієї проблеми уже існують [6].

Модернізація цивільної служби вимагає також її забезпечення сучасним обладнанням, інвестування коштів у технологічні та інформаційні процедури, без чого, наприклад, не може бути е-врядування. Економія на цих капіталовкладеннях у перспективі призводить до відставання цивільної служби від потреб сьогодення, застою та неефективності діяльності. Важливою також є оптимізація функцій цивільної служби, зосередження її на тих проблемах, які не можуть бути вирішені бізнес-структурами чи громадянським суспільством, а також чіткий поділ повноважень та обов'язків між окремими підрозділами органів влади. Отже, необхідне неформальне, науково обґрунтоване функціональне обстеження органів влади та їхнє реформування з урахуванням принципу раціоналізації.

Проблему модернізації цивільної служби потрібно сприймати як комплексну

і розглядати як досягнення нею соціальної ефективності, тобто здатності повноцінно забезпечувати інтереси суспільства. У цьому відношенні важливо звернути увагу на такий фактор модернізації цивільної служби, як партнерство з громадянським суспільством та бізнесом. Це передбачає посилення респонсивності цивільної служби, тобто вивчення та врахування потреб клієнтів. Важливо враховувати необхідність поєднання стратегічних та тактичних завдань, ефективності та раціональності. Доцільно максимально використовувати напрацювання вчених та практиків зарубіжних держав з урахуванням національних особливостей та можливостей.

Література:

1. *Авер'янов В.* Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юрид. журн. – 2005. – № 8. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1843>
2. Государственная служба в зарубежных странах. – М.: Наука, 1997. – 291 с.
3. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: законодательство / под ред. А. А. Демина. – М. : Книгодел, 2008. – 792 с.
4. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа : [монографія]. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
5. *Лахижа М. І.* Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 132 с.
6. *Пашко Л. А.* Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : [монографія] / Л. А. Пашко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
7. *Рыбаков А. В.* Государственная политика в сфере федеративных отношений: некоторые аспекты политико-правового механизма взаимодействия федеральных и региональных органов власти в России / А. В. Рыбаков // Государственное управление в XXI веке. Традиции и инновации : материалы 6-й Междунар. конф. фак. гос. управления МГУ им. М. В. Ломоносова (29–31 мая 2008 г.). – М. : Макс-Пресс, 2009. – С. 419–427.
8. Программно-целевой метод управления государственной службой Российской Федерации / А. Г. Барабашев, Д. В. Баснак, А. С. Петров, М. А. Чекин // Государственное управление в XXI веке. Традиции и инновации : материалы 7-й Междунар. конф. фак. гос. управления МГУ им. М. В. Ломоносова (27–29 мая 2009 г.). – М. : Макс-Пресс, 2009. – Ч. 1. – С. 898–911.
9. *Якобсон Л.* Реформа государственной службы: интересы и приоритеты / Л. Якобсон // Общественные науки и современность. – 2002. – № 3. – Режим доступу : [http://www.hse.ru/prensa/obsh\\_nauk/20020603.htm](http://www.hse.ru/prensa/obsh_nauk/20020603.htm)
10. Podstawy prawne funkcjonowania sluzby cywilnej // Przegląd Sluzby Cywilnej. 2009, № 1, s.5 / Спосіб доступу: [http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/Przegląd\\_Sluzby\\_Cywilnej-1-2009.pdf](http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/Przegląd_Sluzby_Cywilnej-1-2009.pdf)

*Надійшла до редколегії 20.01.2010 р.*