

УДК 351.9

В. О. ДЕМЕНТОВ

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто особливості і фактори забезпечення розвитку державної служби в сучасних умовах демократизації державного управління.

Ключові слова: розвиток державної служби, потенціал державної служби, демократизація державного управління, соціальна відповідальність.

The article reviews the peculiarities and factors guarding of public service development in modern conditions of democratization public administration.

Key words: public service development, the potential of public service, democratization of public administration, social responsibility.

Перебіг соціально-економічних процесів в Україні на сучасному етапі характеризується високим динамізмом процесів розвитку, які обумовлені посиленням співробітництва органів державної влади в національному і інтернаціональному масштабі, складністю інтеграційних і глобалізаційних процесів, підвищенням ролі інноваційного орієнтуру реформування. Трансформаційні процеси в державному управлінні передбачають не тільки перенесення позитивного закордонного досвіду здійснення реформ, а й пристосування їх до специфіки соціально-економічної ситуації України. Особливо це стосується такої складної проблеми, як забезпечення розвитку державної служби.

Функціонування державної служби та державного управління досліджували В. Авер'янов, І. Арістова, В. Баришніков, М. Буник, М. Іншин, В. Новак, О. Радченко, С. Серьогін та ін. Однак, незважаючи на велику кількість наукових праць, слід зазначити, що проблеми визначення особливостей і факторів забезпечення розвитку державної служби, оцінки її потенціалу та соціальної відповідальності в сучасних умовах демократизації державного управління не набули комплексного наукового аналізу.

З метою виявлення природи розвитку державної служби проведено аналіз існуючих підходів до його визначення, в результаті якого зроблено висновок, що складність і багатоаспектність розвитку державної служби вимагає системного підходу до визначення його сутності та формування стратегії. Тому під розвитком державної служби запропоновано розуміти кількісно-якісні зміни на демократичних засадах, що приводять до підвищення її потенціалу, формування нових і посилення існуючих конкурентних переваг з урахуванням впливу факторів внутрішнього і зовнішнього середовища.

При такому методичному підході головний акцент ставиться на здатності органів державної служби оперативної і раціонально привести внутрішнє середовище відповідно до змін зовнішніх умов (реформування законодавства, вимоги міжнародної спільноти, кризові ситуації), забезпечити достатній рівень надання державних послуг і мінімізувати часовий лаг між проявом запитів зацікавлених осіб на певні дії і реакцією на нього.

Оскільки кожне явище підпадає під вплив певних факторів, він має межі керованості. Отже, під управлінням розвитком державної служби розуміється цілеспрямований процес щодо створення необхідних умов для кількісно-якісних перетворень і координації дій, спрямованих на попередження формування і усунення протиріч, які виникають в організаційному середовищі інституту державної служби та внаслідок його взаємодії з зовнішнім середовищем (іншими державними органами, громадськістю тощо).

Досліджуючи особливості розвитку як процес будь-якого явища, завжди важливо розуміти, чи є основа для розвинення та які є перспективи (тобто існуючі та перспективні можливості). Саме з такою метою необхідно розглядати потенціал державної служби, сутність якого доцільно визначити за допомогою принципів його формування.

У теорії державного управління не сформовано єдиної позиції щодо переліку і класифікації принципів розвитку державної служби. Найчастіше їх розглядають з позиції зазначених у законодавстві принципів державної служби: служіння народу України, демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків, дисциплінованість; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування, прав підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян.

Також у відповідних Програмах уряду робиться акцент на дотриманні принципів стабільності, професіоналізму, політичної неупередженості задля відповідності європейським стандартам.

Згідно ст. 3 проекту закону “Про державну службу” встановлюються такі основні принципи державної служби: верховенство права; законність; професіоналізм; добросовісність; патріотизм; політична нейтральність і лояльність; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця [1].

Оскільки саме поняття розвитку передбачає не тільки дослідження особливостей перебігу певних процесів у межах конкретного явища, а й має розглядати перспективи їх змін, при аналізі розвитку державної служби має враховуватись її потенціал. Зважаючи на те, що державна служба є не тільки окремою частиною механізму державного управління, а й виступає основою розробки стратегії розвитку держави, принципи формування потенціалу державної служби умовно можна поділити на загальносистемні, стратегічні і розвитку (рис. 1).

Принципи розвитку стосуються організаційної складової системи державної служби, насамперед забезпеченості, такі:

- об'єктивною інформацією щодо змін законодавства та соціально-економічної ситуації в країні й за кордоном;
- персоналом відповідного професійного рівня, здатного до вдосконалення здібностей;
- програмами обробки інформації та прогнозування показників;
- фінансовими ресурсами, що формують потенціал державної служби, її модернізацію тощо.

До принципів розвитку віднесено динамічність, неврівноваженість, самовідтворюваність, гнучкість.

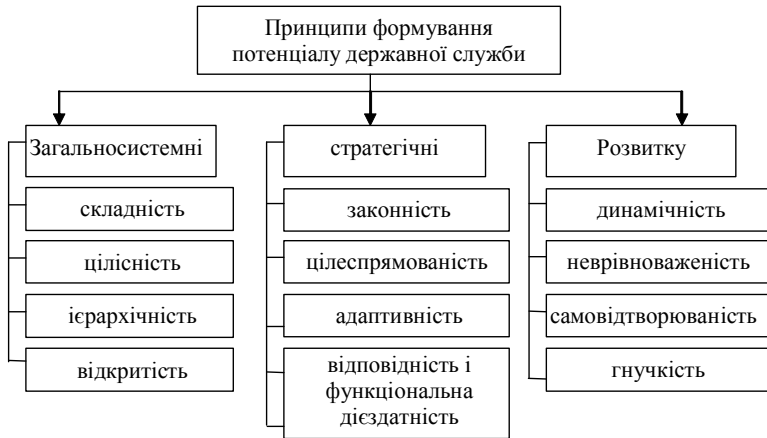


Рис. 1. Основні принципи формування потенціалу державної служби

Динамічність характеризується швидкістю змін характеристик державної служби в часі, які викликані необхідністю швидкої реакції на коригування положень державної податкової, екологічної, соціальної та іншої політики держави тощо. Також подібна властивість простежується при змінах кількісно-якісного складу державних службовців.

Неврівноваженість виступає умовою стабільного і динамічного розвитку шляхом послаблення, нейтралізації або ліквідації нерациональних чи нежиттєздатних елементів системи державної служби. Таким чином пояснюється багатоваріативність розвитку при певній інерційно-історичній визначеності змін потенціалу державної служби в точках біфуркації (стрибокподібний перехід системи в новий якісний стан, що відбувається під час, наприклад, адміністративної реформи).

Самовідтворюваність проявляється в наявності зворотних зв'язків у державній службі як системі. Взаємозалежність і часткова взаємозамінність її складових створюють передумови для відновлення їх системних характеристик та потенціалу в цілому. Часткова взаємозамінність, наприклад, може бути при можливості виконання окремих операцій різними спеціалістами або перерозподілу фінансових ресурсів забезпечення діяльності державного органу.

Гнучкість пов'язана зі здатністю і швидкістю зміни окремих елементів системи державної служби, функціональних внутрішньо організаційних і зовнішніх зв'язків та цілей залежно від вимог суспільства, які можуть бути пов'язані зі зміною запитів зацікавлених груп впливу, поведінки міжнародних інституцій, НТП, фазою життєвого циклу країни, відповідного законодавства тощо.

Таким чином, саме потенціал державної служби є індикатором фактичного її стану та можливостей покращання останнього за рахунок удосконалення складових потенціалу з метою забезпечення реалізації місії інституту державної служби (реалізація державної політики щодо розвитку країни).

Діяльність державних органів здійснюється в конкретному соціальному середовищі, тому держава не може ігнорувати інтереси суспільства. Стабільність

суспільства стає необхідною умовою стійкого розвитку державної служби. Саме тому питання соціальної відповідальності державної служби набувають усе більшої актуальності.

Свого процвітання держава може досягти за умови створення системи цінностей для таких суспільних груп: споживачів державних послуг, держави, державних службовців. Метою держави є отримання та зростання ефекту від функціонування державної служби, наявність позитивних соціальних і економічних наслідків взаємодії державних органів і суспільства, що сприятиме посиленню економічної, соціальної, енергетичної та інших безпеки. Державні службовці зацікавлені у стабільності державного органу, розвитку з ним довгострокових трудових відносин, сприятливій робочій атмосфері. Для споживачів найбільшу цінність мають послуги, що задовольняють їх за якістю та механізмом отримання.

Реалізація зазначених інтересів сприяє зростанню соціальної відповідальності державної служби. У науковій літературі активно розглядають це поняття з точки зору суб'єктів господарювання (у різних роботах цей термін визначений таким як соціальна відповідальність бізнесу та корпоративна соціальна відповідальність), державних службовців і меншою мірою органів державної влади.

У своїх дослідженнях О. Оболенський робить акцент на тому, що державні службовці, виконуючи свої обов'язки, повинні мати чітке уявлення про свою діяльність: її соціальну значущість, організованість, матеріально-технічну та інформаційну забезпеченість; певну форму дій в апараті; компетентність керівництва державною діяльністю [4]. І саме сукупність цих уявлень становить собою усвідомлення соціально необхідного способу діяльності, важливою складовою якої є соціальна відповідальність. Серцевиною її проблем є особисті цінності управлінців, а етична поведінка державних службовців значно впливає на довіру людей до дій уряду та до їх соціальної відповідальності. Державний службовець у спілкуванні з громадянами має постійно відчувати себе представником влади, створювати та підтримувати свій імідж, який базується на таких якостях, як професіоналізм, державна позиція, інтереси. Особисті якості (темперамент, відповідальність, дисциплінованість), коло спілкування, біографія, комунікативність, зовнішній вигляд, стиль мислення – все це становить поняття іміджу.

Багато чинників сприяють просуванню соціальної відповідальності, а саме:

- занепокоєння й очікування громадян, споживачів, органів державної влади та інвесторів у контексті глобалізації і широкомасштабних індустріальних змін;
- соціальна та економічна безпека держави;
- соціальні критерії щодалі більше впливають на інвестиційні рішення окремих осіб та інституцій (зокрема міжнародних) і як споживачів, і як інвесторів;
- погіршення стану через негативну вичерпність ресурсів;
- прозорість діяльності органів влади, що стала можливою завдяки засобам масової інформації та сучасним інформаційним і комунікаційним технологіям.

Таким чином, у найбільш широкому тлумаченні соціальну відповідальність державної служби можна представити як такий тип її поведінки, що реалізується через здійснення певних дій і заходів, спрямованих на поліпшення добробуту населення та розвиток держави.

Оскільки потенціал державної служби є індикатором і основою її розвитку, то цікавим з науково-практичної точки зору є дослідження впливу соціальної відповідальності на наявні та перспективні можливості державних органів. Особливості взаємозв'язку соціальної відповідальності і потенціалу державної служби зображено на рис. 2.

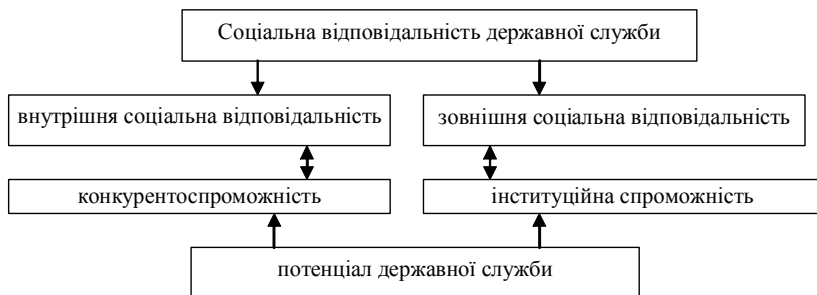


Рис. 2. Взаємозв'язок соціальної відповідальності і потенціалу державної служби

На нашу думку, такий взаємозв'язок чітко простежується за таким характером:

1) внутрішньоорганізаційний потенціал державної служби характеризує ті умови, які закладено в основі проходження служби і передусім законодавчо гарантовані державою. Саме такі її характеристики слугують критеріями та конкурентними перевагами при прийнятті рішення людиною щодо прийняття на роботу у державні органи. У такому аспекті внутрішня соціальна відповідальність стає запорукою сталого розвитку державної служби та мотивацією державного службовця до належного виконання свої обов'язків. Урегулювання проблемних питань у зазначеній сфері сприятимуть підвищенню конкурентоспроможності державної служби;

2) зовнішньоорганізаційний потенціал державної служби відобразить здатність державної служби виконувати покладені на неї завдання, вдовольняючи запити користувачів державними послугами. З точки зору взаємодії державних органів з громадськістю на демократичних принципах важливим є прийняття соціально відповідальних рішень з боку державної служби, що сприятиме підвищенню довіри суспільства до держави та досягненню головної мети державного управління – розквіту держави і добробуту громадян. Ефективність зазначеного механізму залежить саме від інституційної спроможності державної служби.

Погоджуємось з І. Арістовою, що розвиток державної служби має органічно поєднуватися з реалізацією заходів щодо структурної перебудови державного управління, яке охоплює державний апарат і його зв'язки з громадянами, громадськими організаціями, політичними партіями, підприємницькими структурами, суспільством у цілому [2]. Наведені заходи дозволять створити в Україні дієву та ефективну систему державної служби, здатну об'єднати та запустити в роботу цей складний державний механізм, пов'язуючи структурні елементи його цілей, принципів, функцій, завдань і стандартів.

Сучасний розвиток державного управління та державної служби вимагає наявності не лише відповідного законодавства, а й досконалої інституційної бази, трансформації владної вертикалі на основі демократичних зразків урядування. Адже важливим є не лише прийняття якісних законів, а й їх результативне впровадження, що передбачає достатню інституційну спроможність для цього.

Інституційна спроможність органу виконавчої влади поєднує виконувану ним функцію, відповідну структуру органу, чіткі стандарти та процедури діяльності, а також уміння та навички персоналу, необхідні для результативного і ефективного виконання цієї функції органом виконавчої влади [3, с. 36].

У сучасних умовах демократизації суспільство очікує від державної служби ефективного і відповідального управління, спрямованого на задоволення його потреб у цілому і кожного громадянина окремо. Досягнення цієї мети залежить від багатьох факторів, зокрема від наявного стану державного апарату, його достатності для вирішення поточних і стратегічних завдань. З урахуванням вищезазначеного виникає необхідність у дослідженні сучасного стану державної служби в цілому, спираючись на динаміку факторів впливу на її розвиток.

Результати проведеного аналізу довели, що рівень розвитку державної служби визначався трьома факторами: інтенсивність демократичних процесів на державній службі, ефективність державної політики та довіра суспільства до неї, а також потенціал до саморозвитку державних службовців.

Дослідження динаміки цих факторів свідчить, що найбільші проблеми присутні у сферах забезпечення ефективного формування та реалізації державної політики (а згідно з новою редакцією проекту закону “Про державну службу” – це є її головним завданням, місією), установлення взаємовідносин державної служби і громадськості на демократичних засадах, взаємодовірі та принципах соціальної відповідальності. Найменш постійною увагою характеризуються третій фактор, що дозволяє зробити висновок про відсутність комплексного підходу до стратегії кадрового розвитку державної служби, яка має ґрунтуватись не на примусі, а на мотивації до саморозвитку.

Оскільки вищезазвані проблемні аспекти суттєво залежать від зовнішнього середовища, перспективною є оцінка напрямків розвитку та демократичні засади контролю державної служби в Україні, враховуючи стан прогінання демократичних процесів на державній службі і особливості взаємовідносин державної служби з громадськими організаціями у процесі прийняття соціально відповідальних рішень.

Література:

1. Проект закону України “Про державну службу”. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39999.
2. *Арістова І. В.* Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні / І. В. Арістова // *Юридична наука і практика.* – 2011. – № 1. – С. 38–43.
3. *Баришніков В. М.* Інститут державної служби. Проходження державної служби : [навч.-метод. посіб.] / В. М. Баришніков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – 140 с.
4. *Оболєнський О. Ю.* Державна служба : [навч. посіб.] / О. Ю. Оболєнський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.

Надійшла до редколегії 15.09.2011 р.