



## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Н. А. Липовська\*

### МОДЕЛЬ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Актуальність дослідження зумовлена гостротою проблем, пов'язаних зі значними змінами характеру та специфікою організації державної служби в Україні, її модернізацією та реформуванням у сучасних умовах.

Демократичні перетворення, які відбуваються в сучасному українському суспільстві, супроводжуються складними й суперечливими процесами, трансформацією влади, економічних основ держави, соціальної структури, суспільного устрою, що привело до зростання ролі державних інститутів у регулюванні суспільних відносин. Таким чином процес інституціоналізації став практично ключовим у трансформації Української держави й суспільства. Тому підвищилася актуальність наукового аналізу динаміки конкретних державних інститутів у контексті реальних змін як українського суспільства, так і сучасного світу, пошуку оптимальних шляхів цих змін.

Суперечливий характер процесів формування інституту державної служби, в Україні зумовлює необхідність, актуальність і важливість розробки науково-теоретичних засад, методологічного підґрунтя соціальної інституціоналізації державної служби, а також апарату досліджень, що забезпечує аналіз стану й прогнозування перспектив розвитку, науково обґрунтований вибір пріоритетних напрямів модернізації, практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління здійснюваними змінами із залученням соціального потенціалу, що визначається самою сутністю державної служби та її оточенням.

Теоретичне підґрунтя статті складають праці, присвячені розробці проблем державної служби як інституціонального утворення, методологічним аспектам державного управління. У роботах В. Б. Авер'янова<sup>1</sup>, Г. В. Атаманчука<sup>2</sup>, В. Д. Бакуменка<sup>3</sup>, Ю. П. Битяка<sup>4</sup>, С. Д. Дубенко<sup>5</sup>, Г. І. Лелікова<sup>6</sup>, В. Я. Малиновського<sup>7</sup>, Т. В. Мотренка<sup>8</sup>, П. І. Надолішного, О. Ю. Оболенського<sup>9</sup>, В. М. Олуйка<sup>10</sup>, С. М. Сergyгін<sup>11</sup> та ін. подано результати досліджень

© Липовська Н. А., 2008

\* професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, доктор наук державного управління, доцент

<sup>1</sup> Авер'янов В. Забезпечення верховенства права у функціонуванні державної служби України // Вісник державної служби України. — 2000. — № 4. — С. 71-75.

<sup>2</sup> Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління // Вісник Української академії державного управління. — 2001. — № 3. — С. 9-12.

<sup>3</sup> Бакуменко В. Д., Надолішний П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посіб. — К.: Міленіум, 2003. — 256 с.

<sup>4</sup> Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. — Х.: Право, 2005. — 304 с.

<sup>5</sup> Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: Ін — Юре, 1999. — 244 с.

<sup>6</sup> Леліков Г. Державна служба України: концепція побудови і функціонування розвитку // Вісник державної служби України. — 2003. — № 2. — С. 9-17.

<sup>7</sup> Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика. Навч. посіб. — К.: Атіка, 2003. — 160 с.

<sup>8</sup> Мотренко Т. Особливості сучасного розвитку державної служби в Україні // Актуал. теоретико-методол. та організаційно-практ. проблеми держ. упр.: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2004 р.: У 2 т. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — Т. 1. — С. 8.

<sup>9</sup> Оболенський О. Ю. Державна служба. — К.: КНЕУ, 2006. — 468 с.

<sup>10</sup> Олуйко В. М. Концептуальні питання інституційної організації державної служби в Україні // Менеджер. — 2005. — № 1 (31). — С. 58-63.

<sup>11</sup> Сergyгін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: Монографія. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003. — 456 с.



організації та самоорганізації державної служби, факторів її дестабілізації (корупція, кар'єризм, бюрократизм тощо), виявлено зв'язки державної служби й суспільства, інституціональні засади державного управління, діяльнісний підхід до розгляду державної служби тощо.

*Мета* статті полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні інституту державної служби України та розробці моделі управління інституціональним розвитком державної служби України. *Об'єкт дослідження* — державна служба як інститут. *Предмет дослідження* — управління інституціональним розвитком державної служби України.

Система управління інституціональним розвитком державної служби яка складається з трьох підсистем: інституціональне управління, управління цілями та управління кадрами, передбачає управління за допомогою інститутів у самій державній службі.

Розгляд державної служби як організаційного інституту передбачає як складову частину “сукупність організаційних норм, способів, процедур, стандартів і традицій упорядкування, регулювання й координації спільної діяльності державних службовців”. Перераховані елементи також є інститутами, вони здатні цілеспрямовано впливати на державну службу.

Інститут норми є необхідною умовою, раціональною основою існування формальної організації. Інституціональний характер норм указує на їх сталість, стійкість, що забезпечує певною мірою захист від анархії, можливість для управління й нормального розвитку. Інституційність може “законсервувати” норми, тоді вони перестають відповідати насущним вимогам, надмірне спирання на них призведе до зайвої бюрократизації організації й до того, що ця організація буде задовольняти тільки власні потреби. Виділення норм управління як виду має на меті регламентацію управлінських відносин. Уточнюючи в розпорядженнях, наказах та інших актах права й обов'язки, управлінський орган формує своєрідний фундамент організованості й порядку.

Державно-службові норми, що визначають права, обов'язки, обмеження, гарантії й економічне забезпечення, становлять основу статусу державного службовця і державного органу. До найбільш важливих характеристик їх статусу належать сталість, урегульованість, зумовленість. Інститут статусу — це сукупність статусів державного службовця й статусу державного органу. Визначаючи статус державного службовця як інтегративний показник стану державного службовця в системі державної служби, інституціональне управління задає організаційні, соціальні й правові параметри формального статусу державного службовця, що включає: статус службовця Української держави; статус у рамках обраного виду служби; статус у рамках професії й спеціалізації (статус керівників, головних спеціалістів, працівників юридичних відділів тощо). Зрозуміло, на статус впливають різного роду зовнішні фактори (соціально-економічна й політична обстановка в країні, рівень культури та ін.). Однак інституціональне управління за допомогою правових важелів може регламентувати проходження державної служби й тим самим гарантувати стабільність статусу державного службовця. Як наслідок, це може позитивно позначатися й на неформальному, соціально-психологічному статусі індивіда. Соціальний статус державного службовця в значенні норми й своєрідного ідеалу істотно збільшує його потенційні можливості під час вирішення певних завдань, тому що досягнення статусу державного службовця стимулює соціальну активність індивіда, що підтверджується даними проведених нами соціологічних досліджень.

Це має істотне значення для управління, оскільки відкриваються додаткові можливості використання активності для формування високопрофесійного корпусу службовців.

З інститутом статусу тісно пов'язаний інститут процедури, причому це взаємообумовлений зв'язок. При визначенні статусу державний орган або державний службовець наділяються правом проводити певні дії в межах повноважень. Делегуванням права виконувати процедури описується статус.

Інституціональне управління впливає на процес прийняття рішень, що з позицій системного підходу вважається найважливішим засобом регулювання і стратегічного управління. Процедура ухвалення рішення й структура організації перебувають у тісному зв'язку. Розвиток державної служби як системи залежить не від ізольованих рішень, а від структури, характеру взаємозв'язків між елементами організації. Тому організаційна структура державних органів виступає як об'єкт інституціонального управління поряд із процесом проходження державної служби, визначення державних посад та ін.

Таким чином, управління бюрократичним типом організації, якою є державна служба, що превалує в організаційній практиці, здійснюється за допомогою перерахованих формальних інститутів норми, статусу, процедури. Але бюрократизація не може бути



абсолютною й виникає необхідність у встановленні її меж у конкретній організації. Тому в дійсності управління поєднує пряму (за допомогою чітко визначеної системи правил і приписів) і опосередковану (через організаційну культуру, неформальну структуру) форми.

Управління цілями державної служби має більш динамічний характер у порівнянні з інституціональним, оскільки цілі можуть змінюватися швидше й частіше, ніж створюються і трансформуються інститути. У соціальних системах не можна ні поставити чітких цілей, ні домогтися їх точного досягнення, навіть якщо вони поставлені. Тому неможливо стверджувати про пряме управління цілями. Більш коректно виходити зі спрямовуючого впливу. Отже, цілі можуть виступати як інструмент впливу на соціальну систему, оскільки вони становлять основу побудови організаційних відносин, планування й оцінки результатів діяльності, системи мотивування працівників і забезпечують її ефективний та стійкий розвиток. Довгострокові, стратегічні цілі є стабільнішими, ніж тактичні.

Стратегічні цілі, визначені в законодавчому порядку, можуть виступати як орієнтири, що задають напрям або впливають на тенденції розвитку державної служби. Із цієї позиції вважаємо актуальним застосування ідеї “випереджуючого відображення дійсності” (П. Анохін) під час формування “пакета” стратегічних цілей інституту державної служби. Конкретне втілення ця ідея знаходить у стратегічному управлінні державною службою, що акцентує увагу на зовнішніх факторах успішного розвитку даного інституту. Цілі, що задаються ззовні, можуть направляти розвиток у потрібне (на думку розробників) русло. На сучасному інституціональному етапі стратегічною ціллю державної служби є її модернізація.

Відповідно до принципу додатковості стратегічне управління нерозривно пов’язане із ситуаційним, що переносить акцент на конкретну ситуацію, у якій діє державна служба.

Короткострокові, тактичні цілі, які в основному й становлять дерево цілей, також можуть виступати засобом управління державною службою. Більш рухливі, вони частіше піддаються коректуванню залежно від змін у зовнішньому середовищі й у самій державній службі, у той же час самі можуть змінювати державну службу. Водночас орієнтація в управлінні складними соціальними системами тільки на тактичні, короткострокові цілі може привести до погіршення стану цієї системи, що й простежуються на попередніх етапах розвитку державної служби.

Наступним різновидом управління державною службою є управління кадрами. Кадрове управління об’єктом має процес проходження служби. Кадрове управління — “діяльність..., спрямована на пошук, оцінку, відбір, професійний розвиток персоналу, його мотивацію й стимулювання до виконання завдань, що постають перед організацією”. Інструментами управління виступають кадрові технології як сукупність засобів і методів, спрямованих на забезпечення ефективності кадрової діяльності державних органів.

Поєднання управління за цілями, інституціонального й кадрового управління державною службою може допомогти у вирішенні проблеми невизначеності, з якою стикається сучасна державна служба, що переборює різні труднощі, викликані внутрішніми й зовнішніми причинами. Зниження порога невизначеності з одночасною гнучкістю державної служби як організації — одне з найважливіших завдань управління у швидкозмінливих умовах її існування. Зменшенню невизначеності сприяють ієрархічна підпорядкованість, забезпечувана організаційною структурою, заснована на організаційній культурі й переконанні, мотивація й програмування поведінки службовців. Цій же меті служить уже згадуване стратегічне управління, що дозволяє задавати параметри можливих ситуацій і наслідків альтернативних дій, з якими доведеться стикатися. У цьому випадку управління відіграє роль буферного механізму, що захищає організацію від шкідливих, дестабілізуючих впливів зовнішнього середовища, що порушують динамічну рівновагу в організації та ускладнюють її ефективне функціонування.

Таким чином, на нашу думку, управління інституціональним розвитком державної служби полягає в регулюванні взаємодії сукупності елементів та підсистем інституту державної служби з метою забезпечення переходу інституту з одного етапу на інший, підтримці чи зміні інституціонального стану державної служби в загальній інституціональній конфігурації державного управління, держави і суспільства. Інституціоналізація (інституціональний розвиток) — це процес виникнення, формування, становлення, легітимації та розвитку інститутів суспільства. На підставі аналізу закономірностей процесів інституціонального розвитку (інституціоналізації) доведено, що в розвитку будь-якого суспільного інституту існують чотири основних етапи: доінституціональний, інституціоналізації, інституціональний (включаючи періоди неінституціонального стану) і деінституціоналізації, які утворюють інституціональний цикл розвитку інституту, зокрема державної служби України.