

подальшого вивчення даної проблематики в межах сучасної державно-управлінської науки.

#### **Список використаних джерел**

1. *Хабермас Ю.* Будущее человеческой природы / Ю. Хабермас. - М., 2004. - 454 с.
2. История политических и правовых учений / под ред. В. С. Нерсесянца. - М., 1997. - 399 с.
3. *Комлева Н.* Геополитическое сжатие / Н. Комлева // Мировая экономика и междунар. отношения. - 2003. - № 2. - С. 66-75.
4. *Шпенглер О.* Закат Европы: Очерки морфологии мировой истории / О. Шпенглер. - М. : Мысль, 1993. - Т. 1. - 587 с.
5. *Войтович Р.* Вплив глобалізації на систему державного управління: теоретико-методологічний аналіз / Р. Войтович. - К. : НАДУ, 2007. - 640 с.

**Валентина Гошовська,**

*доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри парламентаризму  
та політичного менеджменту НАДУ*

**Людмила Пашко,**

*доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри парламентаризму  
та політичного менеджменту НАДУ*

### **Реформування Української держави як виклик сьогодення**

Завдання держави полягає не в тому,  
щоб будувати рай на землі,  
а в тому, щоб не перетворювати  
земне життя на пекло.

*П. Чаадаєв*

Стаття присвячена першому етапу започаткованої адміністративної реформи. Автори обґрунтовують необхідність проведення реформи Української держави та визначають її обов'язкові завдання.

*Ключові слова:* реформа держави, сфера державного управління, система державної служби, зворотний зв'язок, соціальне партнерство.

The article is devoted the first stage of the administrative reform. Authors ground the necessity of leadthrough in Ukraine of reform of the state and obligatory directions determine it.

*Key words:* reform of the state, sphere of state administration, system of government service, feed-back, social partnership.

*Постановка проблеми.* Сучасний етап функціонування Української держави все більше переконає в необхідності її суттєвої модернізації з ме-

тою наближення всієї державної машини до пересічних громадян (а не навпаки). Свідчень актуальності такої модернізації держави можна навести безліч, ми ж, для прикладу, обмежимося кількома.

Першим таким свідченням може слугувати сучасна українська реальність з довготривалими системними потрясіннями, основною причиною яких є управлінська криза. Її головним наслідком став деструктивний процес порушення зв'язків "людини адміністративної" із соціальним світом. Характерними ознаками цього процесу стали: втрата державою керованості суспільними справами і процесами; неефективне використання грошей платників податків; ігнорування державними службовцями вимог до якості надаваних ними населенню адміністративних послуг і, як результат, зниження довіри громадян не лише до органів державної влади, а й до держави в цілому; посилення бюрократизму та корупції в діяльності органів державної влади; прояви дисфункціональності в управлінні; підміна професіоналізму управлінських кадрів політичною лояльністю, угодицтвом тощо. Тому не дивно, що за даними експертних оцінок, за останні 10-12 років прямі й непрямі суспільні втрати, зумовлені передусім неефективністю системи управління в Україні, становлять близько 400 млрд дол. США.

Ще одним свідченням необхідності модернізації держави можуть слугувати красномовні статистичні дані щодо місця України у світових рейтингах: 143-є місце за індикаторами державного управління Світового Банку серед 212 країн; 82-є місце за індексом глобальної конкурентоспроможності; 120-є місце за показником якості державних інституцій серед 133 країн; 146-є місце за індексом сприйняття корупції "Transparency International" серед 180 країн; 62-є місце за рівнем online-послуг (рейтинг країн-членів ООН) зі 190 країн.

*Метою* статті є аналіз основних напрямів реформування Української держави.

*Виклад основного матеріалу.* Кризь призму наведених свідчень стає очевидним, що перший етап започаткованої 9 грудня 2010 р. Президентом України адміністративної реформи обов'язково має стати важливою складовою загальноадміністративної реформи. Ця реформа передбачає суттєві зміни в структурі виконавчої влади. Усього визначено 6 типів центральних органів виконавчої влади: міністерство, служба, інспекція, агентство, незалежні регулятори і органи зі спеціальним статусом. З 112 органів центральної виконавчої влади створено 63. З них 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств і 7 інспекцій [1].

Президент України рекомендує реформувати Кабінет Міністрів як у частині уряду, так і в частині Секретаріату, який забезпечує діяльність КМУ. З 36 до 18 зменшилась кількість членів Кабінету Міністрів. Кількість працівників КМУ (1174 особи) буде скорочено більш ніж удвічі. Зміниться систе-

ма управління міністерствами. Вводиться посада керівника апарату - заступника Міністра. При цьому у Міністра залишається два заступники з політичним статусом.

Одночасно започатковано реформування державної служби України. Президент готує до подання до ВР проекти законів про державну службу, про центральні органи виконавчої влади, про Національні регулятори, а також зміни до закону про Кабінет Міністрів України" [2].

Президент України Віктор Янукович наголошує, що "реалізація адміністративної реформи працюватиме на підвищення ефективності державного управління". Глава держави також переконаний, що значне скорочення кількості держслужбовців дасть змогу зекономити кошти, які підуть, зокрема, на погашення дефіциту Пенсійного фонду. "Зараз склалася така ситуація: урахувуючи, що ми почали рішучі кроки на шляху модернізації країни, нам треба вивільнити державні фінанси, щоб сьогодні спрямувати їх до тих людей, яким найважче живеться. Як скоротити дефіцит Пенсійного фонду? Будемо це робити за рахунок удосконалення системи державного управління", - зазначив Віктор Янукович.

Водночас Віктор Янукович наголосив, що суттєвий ефект від нинішнього скорочення чисельності державних службовців країна, державний бюджет відчують лише у 2012 р., "і потім щороку ми матимемо дуже серйозну економію".

Наступним кроком, за словами Президента України, стане значне скорочення складу місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування. "Ми працюватимемо у цьому напрямі, тому що за останні п'ять років чисельність апарату в радах усіх рівнів зросла удвічі. Збільшилася кількість працівників і в районних, і в обласних адміністраціях. Тому будемо обов'язково оптимізувати систему державного управління, прибиратимемо дублювання функцій, робитимемо все, щоб ефективність роботи виконавчої влади була значно покращена", - резюмував Віктор Янукович [3].

У зв'язку з цим вважаємо, що нинішній етап адміністративної реформи має започаткувати широкомасштабне реформування Української держави, необхідне насамперед для [4, с. 130-133; 5, с. 310-315]:

1) подолання політичної заангажованості як у діяльності "пересічних" державних службовців і, особливо, керівників усіх рівнів, так і у функціонуванні всіх органів державної влади. Результатом такого подолання має стати реальна деполітизація вітчизняної сфери державного управління, системи державної служби і, як результат, політична нейтральність корпусу державних службовців як запорука унеможливлення необґрунтованих і невиправданих багатотисячних ротацій після закінчення чергової виборчої кампанії;

2) відмови від принципу "посада на державній службі як здобич", що дає змогу посадовцю вирішувати всі державні справи крізь призму задово-

лення власних інтересів, до принципу "посада на державній службі як професійна заслуга", за якого єдиними критеріями зайняття посади будь-якого ієрархічного рівня на державній службі мають стати професійність і професіоналізм, патріотичність та моральність;

3) перетворення морального аспекту служіння на державній службі на імператив не лише професійної діяльності кожного чиновника, а й функціонування органів державної влади в цілому з метою їх "перепрофілювання" з обслуговування держави й апарату управління на задоволення потреб та інтересів громадян;

4) формування атмосфери соціальної згоди та соціального партнерства й співробітництва з метою гармонізації взаємовідносин у форматі "держава - суспільство - особистість". Це забезпечить умови для, по-перше, саморозвитку і самореалізації особистісного потенціалу кожного громадянина; по-друге, реального переведення громадян України із статусу пасивних споживачів державних послуг, якість яких, до речі, у переважній більшості випадків, не відповідає ні вимогам українців, ні стандартам ЄС, у статус рівноправних партнерів держави;

5) обов'язковості проектування результатів адаптації зарубіжного досвіду в практичну площину діяльності державних адміністрацій усіх рівнів, кінцевим результатом якої має стати вдосконалення якісних показників соціального буття пересічних українців;

6) відновлення довіри українців як до органів державної влади всіх рівнів, так і до Української держави в цілому.

Зауважимо, що реформування держави з метою її докорінної модернізації постає неминучим викликом сьогодення, про що свідчить зарубіжний досвід її здійснення у демократичних країнах, зацікавлених у належному функціонуванні державної машини та її відповідності потребам суспільства. Так, наприклад, у Франції модернізація держави була започаткована у 80-90-х рр. ХХ ст. розгортанням реформи держави<sup>1</sup> шляхом запровадження двох знакових як для Французької держави, так і для французького суспільства процесів: децентралізації та деконцентрації. Заслугове на увагу той факт, що головною метою проведення цієї реформи, яка, до речі, триває й нині, є осучаснення державної машини з метою її наближення до громадян (а не громадян до неї) шляхом проведення низки реформ в усіх сферах суспільного буття, спрямованих на поліпшення якісних характеристик життя пересічних французів.

При цьому важливо наголосити на тому, що результати кожного етапу реформи держави знаходять реальне відображення в удосконаленні соціального буття пересічних французів. Наведемо кілька таких конкретних ре-

---

<sup>1</sup> Зауважимо, що термін "реформа держави" ("la reforme de l'Etat") часто помилково ототожнюється з терміном "державна реформа" (la reforme d'Etat).

зультатів: створення будинків державних послуг у малонаселених місцях; скорочення терміну оформлення деяких видів документів; удосконалення діяльності пошти як посередника між громадянами і державними органами; удосконалення органами влади процедури прийому громадян тощо.

Реформування Української держави можливе, на нашу думку, за умови розробки на національному рівні нової парадигми управлінської теорії, продиктованої сьогоденням і майбуттям не лише державного управління та державної служби, а й Української держави в цілому, підґрунтям якої має стати пріоритетне врахування у її змісті: по-перше, обов'язковості поєднання вітчизняної науки державного управління з практикою його реалізації; по-друге, оновлення понятійного апарату сфери державного управління із обов'язковим запровадженням у понятійний обіг як науки, так і практики державного управління низки сучасних понять; по-третє, професіоналізації неповторної творчої особистості державного службовця як безперервного процесу професійно-особистісного "розгортання" його потенціалу та кар'єрної "траєкторії" у професійній діяльності на державній службі.

Причому розробка сучасної парадигми управлінської теорії вимагає подолання певної психологічної упередженості та остраху державних службовців, передусім керівників, щодо доцільності її запровадження [3; 6, с. 12].

Реформа держави неможлива без перетворення вітчизняної державної служби на сучасний високоінтелектуальний духовно-культурний соціальний інститут, у якому особистість державного службовця має бути визнана основним суб'єктом. Такий підхід неминуче і обов'язково забезпечить стабілізацію апарату органів державної влади на основі, по-перше, підвищення професіоналізму й компетентності державних службовців<sup>2</sup>; по-друге, безперервного удосконалення ними професійної майстерності та набуття соціально значущих сучасних рис; по-третє, об'єктивного стимулювання ефективності й результативності управлінської праці у сфері державного управління; по-четверте, посилення морально-етичної складової професійної діяльності чиновників усіх ієрархічних рівнів; по-п'яте, збереження та примноження інституційної пам'яті як обов'язкової передумови накопичення позитивного вітчизняного досвіду служіння на державній службі [6; 7].

У зв'язку з цим актуальності набуває перехід від управління персоналом до управління людськими ресурсами у сфері державного управління і в системі державної служби. Причому оптимальне розв'язання цієї проблеми полягає у впровадженні в широкий управлінський обіг нової людиноцентричної парадигми, у якій людські ресурси на державній службі мають осмислюватися як людські можливості, управління людськими ресурсами - як управління людськими можливостями, і, відповідно, оцінювання людських ресурсів - як оцінювання людських можливостей [4, с. 120, 124-128].

<sup>2</sup> Терміни "чиновники" та "державні службовці" ми використовуємо як синоніми.

Перехід від системоцентричного до людиноцентричного управління зумовлений потребою обов'язкового звернення до індивідуального світу особистості державного службовця в процесі управління суспільними процесами. Це особливо необхідно, оскільки зміст суспільних процесів неминуче розкривається в особистісному індивідуально-неповторному сенсі під час розгортання професійної діяльності особистості на державній службі. Саме тому визнання людської гідності та поваги до особистості кожного підлеглого службовця має стати основою ефективної міжособистісної взаємодії у форматі "суб'єкт управління - об'єкт управління" в процесі управління людськими ресурсами на державній службі.

Ми переконані, що демократизація професійної діяльності на державній службі як процес перетворення кожного державного службовця з об'єкта на суб'єкт професійної діяльності в контексті служіння передусім народу і, отже, державі сприятиме формуванню сучасного іміджу державного службовця насамперед як творчої особистості з яскраво вираженими ціннісними якостями та актуалізуватиме пріоритетність перетворення кадрів органу державної влади<sup>3</sup> як соціальної мікросистеми на найбільшу цінність - людські ресурси, що надасть сучасного імпульсу процесу демократизації держави.

Очевидно, що особистісний підхід до чиновника додасть необхідної "випереджальності" усій вітчизняній сфері державного управління, суть якої полягає в сучасній переорієнтації підходу до державного службовця з метою унеможливлення будь-якого приниження його гідності як особистості; чіткіше окреслить його особистісний потенціал для максимального використання для досягнення цілей як організації, так і особистісного зростання; актуалізує необхідність урахування розмаїття особистісно-творчих проявів людини адміністративної у соціальному вимірі її професійної діяльності на державній службі [6-9].

Пріоритетності набуває також запровадження в практику державного управління теорії "нової" динамічної організації та концепції "організаційного гуманізму". Їхню основу становить положення про необхідність створення державному службовцю належних умов для змістовної творчої професійної діяльності, яка посідає в його житті й системі цінностей визначальне місце. Це важливо насамперед тому, що в умовах реформування сфери державного управління увага має акцентуватись на удосконаленні внутрішньо-організаційних відносин. При цьому кардинальної трансформації мають зазнати погляди не лише теоретиків-науковців, а й практиків управління на сучасну організацію як на активну соціальну мікросистему, здатну не лише протистояти викликам сьогодення, а й адекватно реагувати на реалії сучас-

---

<sup>3</sup> Під *організацією* ми розуміємо групу людей - державних службовців, діяльність яких свідомо здійснюється та координується для досягнення спільної мети чи цілей. Термін "*організація*" використовується як синонім до терміна "*орган державної влади*".

ності. Такий підхід сприятиме об'єктивації соціально значущих якісних змін не лише у міжособистісній взаємодії у форматі "суб'єкт управління - об'єкт управління", а й у процесі становлення колективу службовців як команди однодумців.

При цьому нейтралізація негативного впливу людського фактора в процесі управління людськими ресурсами та їх оцінювання у сфері державного управління потребує врахування здатності державного службовця пред'являти системі управління ту модель поведінки, яка найбільше відповідає її інтересам. З огляду на це головною проблемою постає узгодження інтересів суб'єкта управління як керуючої системи та об'єкта управління як керованої системи в процесі міжособистісної професійної взаємодії на державній службі. Ця проблема набуває надзвичайної актуальності у сьогодишніх умовах функціонування сфери державного управління, оскільки у разі розбіжності інтересів сторін підлеглий службовець як "система керована" може пред'являти керуючій системі одну, "видиму", модель поведінки, фактично діючи за правилами іншої, власної, невидимої, моделі. Така розбіжність інтересів є суттєвим людським фактором, який характеризує не просто суб'єкт чи об'єкт управління як елемент соціальної системи, а й їхню взаємодію в процесі здійснення професійної діяльності на державній службі [6, с. 14].

У зв'язку з цим нині необхідно вести мову про обов'язковість подолання:

- у поведінці керівників таких негативних рис, як: бюрократичне чванство, проявом якого є надмірна зверхність керівника щодо підлеглих службовців, та адміністративне боягузтво, що проявляється у неготовності керівника взяти на себе повну відповідальність за прийняття рішень, повному запереченні ініціативи підлеглих, у "підгинанні колінець" у ситуаціях обов'язкового реагування на критику вищестоящого керівництва тощо;

- у поведінці підлеглих такої негативної риси, як "адміністративний трепет" перед вищестоящим керівництвом [10, с. 47].

На нашу думку, настав час для визнання взаємовідносин керівника з підлеглими державними службовцями особливою сферою управлінських відносин, спричинених не лише об'єктивними, а й суб'єктивними факторами. У зв'язку з цим пріоритетом має стати офіційно визнана активізація творчих сил кожної особистості державного службовця з метою максимального використання людського фактора як головного ресурсу в державному управлінні. Від успішності розв'язання цієї проблеми залежить не лише сьогодення конкурентоспроможності вітчизняної сфери державного управління та ефективність реформування інституту державної служби, а й результативність реформування Української держави.

Успішність реформування держави безпосередньо залежить від створення сучасної інтегральної управлінської культури на обов'язкове поєднання трьох типів культур: адміністративно-командної; інформаційно-ана-

літичної; соціально орієнтованої. Зазначимо, що ця проблема набуває особливої значущості для процесу сучасного управління людськими ресурсами, оскільки у сфері державного управління все ще актуальною залишається проблема "усунення" компетентних державних службовців за допомогою психологічних прийомів впливу керівника на особистість співробітників, що дістав наукову назву термінаторного, руйнівного управління [6; 9; 11]. Російський науковець В.І.Кноррінг характеризує цей феномен як патологічну схильність до інтелектуального садизму, заздрісного безпліддя, духовної імпотенції, яка поширена серед вищого та середнього керівного складу значно більшою мірою, ніж вважалося [9].

Закріплення інноваційного духу у професійній підготовці керівників до здійснення управлінської діяльності шляхом обов'язкової систематизації сучасних, інноваційних, дієвих управлінських знань є одним з пріоритетних напрямів реформування держави. Причому основною складовою таких знань має стати людинознавство як комплекс дисциплін про "людину адміністративну" та її професійно-особистісну діяльність на державній службі [10, с. 248-250]. У зв'язку з цим запровадження обов'язкової безперервної професійної підготовки керівника до здійснення ним керівництва на державній службі має бути офіційно визнаним.

На нашу думку, сучасного визнання потребує Національна академія державного управління при Президентіві України, яка врешті-решт має стати, по-перше, науково-дослідною лабораторією дослідження проблем теорії та практики державного управління; по-друге, провідним навчальним закладом з підготовки керівних кадрів для системи державної служби та сфери державного управління.

*Висновки.* Ми вважаємо, що реформа Української держави має стати довготривалим процесом модернізації органів державної влади, спрямованою на їх максимальну адаптацію до реального стану й відчутне вдосконалення якісних показників життя пересічних українців. При цьому необхідно офіційно визнати, що кожний етап такої реформи має спрямовуватись на реальне задоволення конкретних потреб суспільства в цілому та кожного громадянина зокрема.

У зв'язку з цим ефективність осучаснення функціонування держави доцільно вважати рівнем бажання, готовності й умінь як підлеглих державних службовців, так і керівників усіх рівнів екстраполовати результати своєї професійної діяльності на удосконалення якісних показників соціального буття пересічних українців.

Без розв'язання цієї проблеми запровадження норм та цінностей демократії як основних підвалин реформування держави для подальшого державного розвитку і реального формування повноцінного громадянського суспільства в Україні буде або взагалі неможливим, або може стати фіктивним



прикриттям для сумнівних за змістом та спрямуванням суспільних процесів. На нашу думку, це може призвести не лише до деморалізації суспільних відносин, формального підходу державних службовців до своєї професійної діяльності, низького рівня якості надання послуг громадянам, а й до підризу авторитету державної влади і, як наслідок, держави в українському суспільстві.

*Перспективами подальших наукових розвідок* може стати дослідження таких напрямів, як: особистісно-професійна реалізація людського фактора на державній службі; вплив управлінської культури на ефективність та результативність органів державної влади; зарубіжний досвід проведення реформи держави з метою його адаптації в Україні.

#### **Список використаних джерел**

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085/2010 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
2. Президент України дав старт адміністративній реформі [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/18918.html>
3. Президент наголошує, що реалізація адміністративної реформи працюватиме на підвищення ефективності державного управління [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/18926.html>
4. *Пашко Л. А.* Актуалізація людського фактора у сфері державного управління як запорука результативності взаємодії у форматі "державна - громадянське суспільство" / Л. А. Пашко // Громадські організації та органи державного управління: питання взаємодії : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. - 2-е вид., розшир. та допов. - Черкаси : Вид-во Чабаненко, 2009. - С. 117-135.
5. *Пашко Л. А.* Соціальна цінність оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління / Л. А. Пашко // Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник. - Чернівці : Технодрук, 2008. - С. 307-330.
6. *Пашко Л. А.* До проблеми усвідомлення сучасної сутності управлінської культури / Л. А. Пашко // Менеджер. Вісн. Донец. держ. ун-ту упр. - 2009. - № 2 (40). - С. 122-129.
7. *Пашко Л. А.* Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : автореф. дис. ... д. держ. упр. / Пашко Людмила Андріївна. - К., 2007. - 36 с.
8. *Пашко Л.* Удосконалення системи управління людськими ресурсами у сфері державного управління як основа їх ефективного оцінювання / Людмила Пашко // Вісн. НАДУ. - 2005. - № 4. - С. 134-138.
9. *Кнорринг В. И.* Основы искусства управления : учеб. пособие / В. И. Кнорринг. - М. : Дело, 2003. - 328 с.
10. *Пашко Л. А.* Менеджмент людських ресурсів у державному управлінні: актуальні питання / Л. А. Пашко // Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. - 2004. - № 1-2 (9-10). - С. 247-253.
11. *Пашко Л.* Осучаснення управлінської культури як основа оновлення управлінських відносин / Л. Пашко // Статистика України. - 2004. - № 2 (25). - С. 40-44.