

ПОСТБЮРОКРАТИЧНА МОДЕЛЬ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті розглянуті моделі державної служби та принципи новітніх підходів до державного управління.

Ключові слова: державні службовці, принципи державного управління, модель, постбюрократична держава, професійні якості, орієнтація на громадянина, прозорість.

Існування будь-якої країни пов'язане зі створенням ефективної державної служби з висококваліфікованим персоналом. Останнє 20-річчя характеризується кризовими явищами в державній службі різних країн світу. Окремі дослідники та аналітики наголошують на поглибленні негативних явищ, висловлюючи сумніви щодо її легітимності, втрати довіри громадян до її здатності ефективно реагувати на виклики сьогодення. За даними соціологічних опитувань, в деяких розвинених країнах скорочується кількість громадян, задоволених рівнем та якістю наданих державою послуг. Існуючі системи управління виявилися малопродатними для вирішення багатьох управлінських завдань. У той же час, відсоток досвідчених професіоналів, які щорічно звільняються з державної служби, в окремих країнах, в тому числі і в Україні, сягає значних показників, а знайти їм кваліфіковану заміну стає все дедалі складніше.

Німецький учений Б. Кліксберг наполягає, що роль держави як центру прийняття рішень багато в чому вичерпана і в XXI столітті повинна кардинально переглядатись [1]. На його думку, необхідна переоцінка як структурних принципів, так і «людської складової» державного апарату. Пірамідальна структура повинна бути замінена мережевою структурою, а в людському плані слід прагнути до «інтелігентної» і «інтелектуальної» держави. Все активніше використовуються технології електронного уряду. Тільки такі зміни зможуть відновити довіру до держави.

М. Камто звертає увагу на падіння рівня професіоналізму державних службовців, а також етичних стандартів їх поведінки [1].

За показниками довіри населення до інститутів влади Україна займає останні місця серед європейських країн. Так, у 2011 році довіра українців до парламенту становила 1,99 бала за 10-бальною шкалою (останнє місце серед 26 європейських країн). Довіра до судово-правової системи становила 2,26 бала (останнє місце), довіра до міліції - 2,5 бала (останнє місце). Індекс довіри до державно-управлінських інституцій також має тенденцію до зниження: так, за п'ятибальною шкалою, довіра до уряду України з 2,6 бала в 2010 році знизилась до 2,1 бала у 2012 році, до місцевих органів влади - з 2,5 до 2,4, до парламенту - з 2,4 до 2,0, до міліції - з 2,3 до 2,1 відповідно [2].

Все частіше пропонується перехід від державного адміністрування до державного менеджменту, від бюрократичної організації - до горизонтальних відносин партнерства, від логіки установи - до сервісної держави, розмежування функцій політики та обслуговування громадян, передачі на контрактній основі частини державних функцій приватним установам. [1]

Наприкінці ХХ століття вийшла книга Д. Осборна і Т. Геблера, в якій були сформульовані правила нового підходу до державного управління [3]:

Зазвичай розмір кредиту складає 800 тис. крон, але в окремих випадках він може бути збільшений до 3 млн. крон. Грошова сума з процентами повертається після досягнення комерційного результату. У випадку, якщо підприємство зазнало провалу, такий кредит може бути списаний [7].

Таким чином, вивчення світового досвіду запровадження державно-приватного партнерства в інвестиційно-інноваційну сферу засвідчило, що всі розвинуті країни світу здійснюють активну інноваційну політику з урахуванням інтересів суб'єктів інноваційної діяльності. Характерною ознакою для зарубіжної практики є розвиток венчурної індустрії та створення венчурних фондів, що пояснюється підвищеною ризикованістю інноваційних проектів, слугує необхідною умовою активізації інноваційного підприємництва та посиленню конкурентних позицій держави на світовому ринку високих технологій.

Наведені аспекти світового досвіду регулювання державно-приватного партнерства в інвестиційно-інноваційній сфері мають безперечне практичне значення для господарської практики України і з урахуванням національних особливостей її економічної політики можуть бути використані в процесі переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку.

Література.

1. Об открытом акционерном обществе «Российская венчурная компания»: постановление правительства Российской Федерации от 24 авг. 2006 г. – № 516 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://soad-fans.ru/node/zakoni-rf/2056897>.
2. Авдулов А. Н. Власть, наука, общество. Система государственной поддержки научно-технической деятельности: опыт США : науч. изд. / А. Н. Авдулов, А. М. Кулькин. – М. : РАН ИНИОН, 1994. – 288 с.
3. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления / В. Г. Варнавский // Отечественные записки. – 2004. – № 6. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/2004/6/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-rossii-problemy-stanovleniya>.
4. Войтов И. В. Инновационная деятельность и венчурный бизнес : науч.-метод. пособ. / И. В. Войтов, В. М. Анищик, А. П. Гришанович, Н. К. Толочко. – Минск : БелИСА, 2011. – 188 с.
5. Геєць В. М. Інноваційні перспективи України: монографія / В. М. Геєць, В. П. Семиноженко. – Харків: Константа, 2006. – 272 с.
6. Кузьмін О. Є. Венчурний бізнес : навч. посіб. / О. Є. Кузьмін, І. В. Литвин. – К. : Знання, 2012. – 350 с.
7. Масляева М. Малый бизнес Швеции / М. Масляева. – Режим доступа: <http://jivkurilka.com/subpage22.html>.
8. Сизоненко В. О. Финанси та підприємництво: світовий досвід та практика України: навч. посіб. / В. О. Сизоненко, С. А. Циганов. – Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2009. – 576 с.
9. Федулова Л. І. Інноваційна економіка: підруч. / Л. І. Федулова. – К. : Либідь, 2006. – 480 с.
10. Europe 2020. – Access mode : http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm.
11. Horizon 2020. The EU Framework Programme for Research and Innovation. – Access mode : http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=h2020.

- стояти біля керма, а не рухатись за течією;
- надавати громадянам можливості впливу, а не лише послуги;
- створювати конкуренцію, а не монополії;
- визначати діяльність повинні запити, а не правила;
- орієнтуватися не на процес або виділені кошти, а на результат;
- задовольняти потреби споживачів, а не бюрократичного апарату;
- думати як підприємець (про здобутки, а не про витрати);
- передбачати події та інвестувати в попереджувальні заходи, а не в усунення запущених проблем.

☞ Метою статті є розгляд характеристик основних моделей державного управління та формування рекомендацій щодо вибору найоптимальнішої моделі.

☞ У ході історичних подій в кожному суспільстві формувалося власне розуміння функцій держави в залежності від соціальних характеристик, національної філософії, менталітету, ідеології, віросповідання і традицій. Сьогодні в організаційно-правовій структурі державної служби та її адміністративно-правовій регламентації можна виділити наступні моделі:

- 1) романо-германська («кар'єрна»);
- 2) англо-саксонська («позиційна»),
- 3) «трудова»;
- 4) «ісламська»;
- 5) східно-азійська («елітна»);
- 6) «корпоративна»;
- 7) «менеджеріальна» (постбюрократична).

Основна риса «кар'єрної» моделі (Франція, Німеччина і Японія) - орієнтація на «закритість» кар'єри та нематеріальні пільги і гарантії на державній службі (соціальний захист державних службовців, пенсійні гарантії, стабільність статусу). Вступ на державну службу починається з процедури проходження конкурсу на підставі принципу рівності всіх кандидатів. Обов'язковими умовами при вступі є наявність базової освіти та спеціальне попереднє навчання. Державна служба базується на кар'єрному зростанні, основним принципом якого є «присвячення себе службі державі». Заробітна плата визначається фіксованою сіткою оплати праці та затвердженими окладами. У той же час, відсутність можливості міжвідомчого переходу чиновників стало однією з найбільш гострих проблем даної моделі.

Основною характеристикою «позиційної» моделі (США, Великобританія, Канада) є орієнтація на концепцію нового державного менеджменту і систему оцінки якості та результативності роботи. Вступ на державну службу здійснюється на підставі письмового екзамену загального типу. Вся система прийому, навчання та просування по службі організована так, щоб створити тип професійного управлінця, адміністратора широкого профілю. Оплата праці залежить від тарифної сітки і диференціації за результатами роботи. У той же час, наприклад, британська Комісія у справах цивільної служби стежить за тим, щоб встановлення окладів було конкурентоспроможним з приватним сектором. У США середня зарплата державних службовців вище, ніж у приватному секторі економіки. Крім того, в цих країнах створена гнучка система премій і бонусів, заснованих на методиках оцінки державних органів і персоналу. Просування службовими сходами для більшості чиновників відбувається згідно з принципами системи досягнень - відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді

на конкурсній основі, у тому числі на підставі щорічної оцінки їх службової діяльності.

«Трудова» модель державної служби є спорідненою до романо-германської моделі. Державна служба в таких країнах, як КНР, Куба, ґрунтується на принципах партійності, номенклатури, адміністративної ієрархії і централізму. Діяльність чиновників регламентована партійними рішеннями, а адміністративна діяльність носить багаторівневий, в порівнянні з партійною діяльністю, характер. Державна служба в багатьох випадках прирівнюється до загальної трудової діяльності. Таким чином, відбувається отождення правового становища державних службовців і найманих працівників.

Основним законодавчим джерелом в «ісламській» моделі є Шаріат, який розглядається не лише як збірник божественних настанов, але і як один з регуляторів службової поведінки. Базовою характеристикою регулювання діяльності чиновників у цій системі є орієнтація на визначення першочерговості обов'язків службовців-віруючих та другорядності існуючих у громадянина соціальних переваг. Ісламське право багато в чому носить «архаїчний» характер, але, в той же час, відрізняється здатністю гнучко адаптуватися до моральної еволюції і технічного прогресу. Дослідники все частіше наголошують на мінливості публічного мусульманського права.

Основною характерною особливістю «елітної» моделі вважається орієнтація на високу матеріальну мотивацію (Сінгапур, Південна Корея). Для цієї моделі характерні сильна держава з ефективним державним апаратом; контроль громадськості над державною службою, яка вважається почесною і престижною, бо є стабільною і високооплачуваною. Головний фактор, що визначає якість і рівень управлінської діяльності, - державний службовець, його знання, трудові навички та мотивація трудової поведінки, а його зарплата переглядається щороку. При вступі на державну службу діє система конкурсного відбору. При відборі кандидатів на державну службу акцент робиться на роботі з кадровим резервом через виявлення перспективних кандидатів, заохочення їх навчання, надання стипендій для вступу до університетів і направлення найбільш здібних осіб для навчання за кордон. При прийнятті рішень про кар'єрне зростання державного службовця основним критерієм є ефективність роботи, а не стаж. При нарахуванні зарплати застосовуються ринкові методи. Зарплата відповідає рангу державного службовця і обчислюється згідно з формулою, прив'язаною до середньої зарплати в приватному секторі.

«Корпоративна» модель являє собою реформовану англосаксонську модель. Її характерними рисами є стовідсоткова орієнтація на ринок праці, відмова від чіткого визначення штатної чисельності державних службовців, впровадження принципів корпоративного управління. Вступ на державну службу є результатом жорсткого конкурсного відбору за принципом «відповідна людина на своєму місці». Особливістю даної моделі, наприклад, у Новій Зеландії, є контрактна система трудових відносин з державними службовцями. При вступі на службу практично немає таких понять, як «ліміт штатної чисельності» і «реєстр посад». Перший керівник державного органу сам має право вирішувати, скільки потрібно працівників для досягнення поставленої мети (проектна система роботи). У результаті робота державних органів будується на ринкових принципах, тобто діє державна служба з гнучкою системою корпоративного управління і кадрового менеджменту.

Останні дві моделі державної служби розвиваються в напрямку постбюрократичної моделі, яка з'явилася по-

над десять років тому, після того як традиційна модель державного управління та державної служби опинилися в кризовому стані. Тому широку популярність отримали ідеї постбюрократичної моделі, переходу «від культури влади до культури сервісу». Причинами виникнення такої ситуації є:

- конкуренція з приватними установами, які мають сучасніший рівень сервісу порівняно з державними органами;
- «революція менеджерів», яка поставила під загрозу традиційні технології і стилі управління. Державне управління, яке переважно орієнтоване на використання інструкцій, правил, бюрократичних процедур, на сучасному етапі розглядається як застаріле;
- демократизація суспільних процесів (суспільство вимагає більшої відкритості та прозорості чиновників, активної участі громадян у функціонуванні держави).

Головні відмінності між традиційним (бюрократичним) та інноваційним (менеджеріальним, постбюрократичним) стилями державного управління зводяться до наступного [4]:

- бюрократична установа зосереджена, перш за все, на власних потребах, а постбюрократична - на потребах споживача (громадянина);
- бюрократична установа базується на чіткому розподілі ролей і відповідальності між співробітниками, постбюрократична - на згуртованості й «командності»;
- бюрократична установа оцінює свою діяльність за обсягом освоєних ресурсів і кількості виконуваних завдань, постбюрократична - за результатами, які мають цінність для споживачів (громадян);
- бюрократична установа неухильно дотримується встановленої процедури; постбюрократична змінює алгоритм своїх дій при зміні вимог до послуг, які надаються;
- бюрократична установа розпочинає діяльність з оголошення про свою політику і конкретні плани; постбюрократична - зі встановлення двосторонньої комунікації із споживачами (громадянами) для уточнення або перегляду раніше сформульованої стратегії;
- бюрократична установа відокремлює аналітичну роботу від безпосереднього обслуговування клієнтів; постбюрократична - стимулює осмислення саме працівниками фронт-офісу можливостей для поліпшення обслуговування громадян.

В сучасних умовах у практиці державної служби починають використовуватися методи кількісної оцінки результатів [5]:

- оцінка ефективності (співвідношення результату і витрат);
- результативність (співвідношення фактичного результату і запланованого);
- економія (співвідношення запланованих витрат і фактичних).

При переході до постбюрократичного стилю державного управління відбувається і перегляд основних принципів державної служби:

- аналіз та інституціоналізація політичної ролі бюрократії і механізмів реалізації нею своїх корпоративних інтересів;
- пошук оптимального співвідношення політичних і професійних складових у управлінських рішеннях;

- зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток функціональних органів і горизонтальних структур;
- децентралізація, здешевлення, скорочення державного управління;
- обмеження ролі традиційного кар'єризму;
- «менеджеризація» і «маркетингізація» значної частини державної служби;
- максимально можлива відкритість, дієве реагування бюрократії на потреби та очікування громадян;
- значне підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів державної служби.

Проблема підвищення якості державного управління та функціонування державної служби є нагальною і для країн СНД, яким характерні нижчеперераховані риси.

1. «Вимивання кваліфікації»: у пострадянській період державний апарат залишили кращі кадри, відповідної заміни яким не знайшлося. Складається ситуація, коли численні вакансії у відомствах та місцевих державних адміністраціях не вдається заповнити.

2. Зникнення сталих норм адміністративної моралі, що складала неформальний «етичний кодекс» чиновника (безумовно, він був вкрай далекий від досконалості). Але замість «етичного кодексу радянського чиновника» не склалося жодного іншого, виник моральний вакуум з притаманними йому всюдозволеністю та корупцією.

3. Зниження якості роботи державного апарату і, як результат, зростання неефективності його дій.

4. Незацікавленість чиновників у реалізації загальнодержавних та суспільних інтересів, їх підміна особистою і вузькою корпоративною зацікавленістю, наявність зрощення частини державного апарату з окремими комерційними структурами.

5. Кадрова «чехарда» щодо значної частини державних службовців, в тому числі й високопосадовців, позбавляє керівництво можливості вибудувувати перспективу і стратегію розвитку очолюваних ними установ та організацій, породжує чиновників-тимчасових правителів.

6. Відсутність персональної відповідальності керівників органів виконавчої влади, поширеність системи колегіальних рішень, пошуку «винуватців» на рівні простих виконавців.

7. Поєднання високого рівня корумпованості державних службовців з їх соціальною незахищеністю і посадовим безправ'ям.

8. Рівень офіційного грошового утримання суперечить реальним стандартам споживання, що породжує брехню і двозначність.

9. Зниження професійного, освітнього і культурного рівня управлінського персоналу, бюрократичної культури, навичок діловодства.

10. Недоліки діючого механізму правового регулювання державної служби.

Усунення відмічених, а також інших недоліків функціонування державної служби, неможливо без політичної волі, що сприятиме підвищенню якості кадрової складової державного управління.

Для досягнення якості державного управління та державної служби потрібна реалізація комплексу законодавчих і організаційних заходів, «декомерціалізація» державної служби, виведення служб, що забезпечують надання послуг населенню, за рамки державних органів, демократизація кадрової політики, забезпечення відкритості процесу прийняття рішень [6]. Так, наприклад, в Казахстані, основою державної служби проголошена мерітократія - система, заснована на особистих

заслугах державного службовця, що включає в себе такі елементи:

- обов'язковий конкурсний відбір при вступі та кар'єрному просуванні на державній службі;
- правову та соціальну захищеність державних службовців ;
- рівну оплату праці за виконання рівнозначної роботи;
- заохочення державних службовців, що досягають ефективних результатів у своїй діяльності;
- постійне навчання державних службовців з метою поліпшення результатів їх діяльності.

В Росії концепція реформи державного управління [1] включає наступні десять принципів.

1. Статусне розділення політичних і кар'єрних посад. Призначення на політичні посади здійснюють вищі посадові особи країни і суб'єктів Російської Федерації за політичними критеріями і на позаконкурсній основі.

2. Пріоритет професійних якостей - головний принцип для державних службовців неполітичних посад, який включає такі механізми:

- конкурсний порядок заміщення;
- чітка і об'єктивна система відбору та оцінки кадрів, націлена на залучення, заохочення, утримання та просування кращих працівників;
- зрозуміла і прозора система критеріїв оцінки, незалежні атестаційні комісії зі змішаним складом, апеляційні комісії для незгодних з оцінкою екзаменаторів або результатами їх праці;
- контрактні відносини державного органу та службовця, що додає їм взаємної ясності і визначеності.

3. Компенсаційні обмеження. Працюючи на державній службі, людина бере на себе додаткові зобов'язання та обмеження. Тому цілком справедливо компенсувати ці недоліки через систему пільг.

4. Пріоритет «живих» грошей над «тіньовими» пільгами. Зараз прямі та опосередковані виплати і пільги для певних категорій службовців у кілька разів перевищують їх грошове утримання. Будь-які тіньові привілеї - це свого роду «таємна угода», і тому містить в собі потенційне свавілля та можливості для зловживань. Тому є необхідним «перевернути піраміду», істотно збільшивши прямі грошові виплати і різко скоротивши «пільгові» блага.

5. Перехід на госпрозрахунок значної частини державної служби. Економічне пристосування державної служби до умов ринку передбачає, зокрема, зміну в статусі цілого ряду служб і організацій. До того ж, скорочується «економічне поле» для корупції.

6. Прозорість. Суспільство має право громадського контролю, право знати, як і за якими правилами працює державний апарат, мати доступ до необхідних нормативних документів та відомостей, брати участь у процесі вирішення нагальних питань.

7. Орієнтація на клієнта. Поняття «клієнт» в даному випадку розуміється за аналогією до ринкових відносин і є протилежним «прохачеві», що передбачає безправність того, хто звертається. Чинownik служить громадянам, і це визначальна риса громадянського суспільства.

8. Службова лояльність. У радянські часи у ході добору кадрів перевага надавалась не діловим якостям, а «політичній» приналежності. На сучасному етапі необхідним мінімумом є лояльність службовому обов'язку.

9. Увага до етичних регуляторів поведінки. У світлі необхідності обмеження бюрократичного свавілля і корупції це передбачає підвищення уваги до моральних якостей посадовців, до проблем адміністративної моралі, яким у високорозвинених країнах світу надають вагомому і самостійного значення.

10. Системність підготовки та перепідготовки кадрів. По-справжньому радикальні зміни в апараті можуть відбутися лише з приходом нового покоління управлінських кадрів.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в усіх сферах суспільної життєдіяльності, актуалізують необхідність постійного удосконалення, зміни підходів до державного управління та запровадження засад соціально орієнтованої ринкової економіки. Разом з тим, побудова демократичного громадянського суспільства, необхідність розширення співпраці зі світовою спільнотою породжує потребу в здійсненні децентралізації управління, розширенні прав місцевих органів виконавчої влади, більш чіткому окресленні відносин між гілками влади, а також органами державної влади і суб'єктами господарювання.

Модель державного управління повинна забезпечити ефективну роботу всіх без винятку складових державного механізму, незалежно від того, на яких засадах вони виконують свої функції, через запровадження механізмів, що забезпечать зацікавленість всіх виконавців державної політики в певній галузі щодо ефективного досягнення встановлених цілей.

☞ Запровадження нового Закону України «Про державну службу» [7], який повинен вступити в дію з 1 січня 2015 року, враховує багато окреслених принципів управління державною службою, однак, необхідним є суттєвий акцент на запровадженні змін не лише у загальноорганізаційній побудові моделі державного управління, але і запровадження виважених, неупереджених підходів до роботи з персоналом на державній службі. А це, перш за все, чітка і об'єктивна система відбору кадрів, а також зрозуміла і прозора система критеріїв оцінки державних службовців та їх діяльності. Крім того, вкрай необхідна «менеджеризація» і «маркетингізація» значної частини державної служби, в основі якої повинна стати орієнтація на клієнта (громадянина).

Література.

1. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002. – 168 с.
2. Украина плетется в хвосте по уровню доверия к органам власти // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2013/02/11/6983262>.
3. Osborne D., Gaebler T.. Reinventing Government. Plume, 1993. – Political Science. – 405 p.
4. Атаманчук Г. В. Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы. Учебное пособие. – М.: Экономика. 2000. – 302 с.
5. Гапоненко А. Л. Особенности менеджмента в государственной службе // Государственная служба России – М.: РАГС, 1997.
6. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. – 2-е изд. – М.: Дело. 2000. – 439 с.
7. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.