

Сергій Яцик

завідувач кафедри соціальних дисциплін
Житомирського автомобільно-дорожнього коледжу
Національного транспортного університету, к.філос.н.

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ВІДКРИТОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ПРИНЦИПУ “JUST IN TIME” В УКРАЇНІ

У статті досліджуються можливості реформування державної служби України на основі відкритої моделі державної служби та її поєднання із кращими практиками японського державного адміністрування – “Just in Time”.

Ключові слова: відкрита модель державної служби, ефективність діяльності державних службовців, принцип “Just in Time”.

Sergii Yatsyk

PROSPECTS FOR THE INTRODUCTIONS OF AN OPEN MODEL OF PUBLIC SERVICE AND PRINCIPLE OF “JUST IN TIME”

Topicality. Ukraine is striking the European integration now. But Ukrainian society must carry out a lot of reforms for it. Practically all spheres of society need a reformation, especially a governmental service.

Putting a problem. Though the governmental service is in authority today, but these authorities can be duplicated by different officials and state institutions, also they can be too bureaucratic. That is why the reformation is required, but we should choose a direction of the reformation. In our opinion, we should choose more effective model of governmental service and start gradually to introduce the governmental service to Ukrainian system.

Analysis of the last investigations and publications. This article assumes the analysis of two models of the governmental service's organization as a basis. The deputies of the first one consider it necessary to accept an opened Anglo-Saxon model; others are the supporters of the closed model, which is typical for the countries of continental Europe. Each of these models is subdivided into some types, it depends on the form of state system and also it depends on whether federal or unitary state uses it.

Getting out the unresolved before parts of the common problem. A choice of the models of the governmental service's organization demands as well the taking into account the world experience of public administration's functioning, as the investigations of the best practical experiences of administration in the proprietary organizations.

The aim of this article. The aim of our article is to make clear a possibility of governmental service's reformation in Ukraine on the basis of opened governmental service's model and its combination with the best practical experiences of Japanese state administration – principle “Just in time”

The main part. The opened governmental service's model and practical experiences of Japanese state administration prove us a strategic assumption, that the government official's persistence, talent and inventiveness are those aspects, which are worth notice for Ukraine. But even if earlier it was enough to have these virtues to some famous leaders and politicians for successful development of state, so now we must train the highly-qualified government officials.

Prospects of following inquests. Taking into account the Ukrainian historical traditions of the governmental service, there are many reasons to assume, that an optimal variant of the governmental service's system for Ukraine is the Anglo-Saxon model, especially, decentralized opened model of the USA governmental service. Because such variant (governmental service's publicity, introduction of the mechanism of the personnel selection) with combination of Japanese principle “Just in Time” would allow to overcome the hereditary elements of the Soviet Union and secure development of Ukrainian governmental service. It would be reasonable to concretize the possibilities of the introduction such system for Ukrainian governmental service in the following inquests.

Keywords: open model of public service, efficiency of civil servants, the principle of “Just in Time”.

Сергей Яцык

ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ОТКРЫТОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ПРИНЦИПА “JUST IN TIME” В УКРАИНЕ

В статье исследуются возможности реформирования государственной службы Украины на основе открытой модели государственной службы и ее сочетание с лучшими практиками японского государственного администрирования – “Just in Time”.

Ключевые слова: открытая модель государственной службы, эффективность деятельности государственных служащих, принцип “Just in Time”.

Україна рухається у напрямку євроінтеграції, однак українському суспільству необхідно провести значну кількість реформ для цього. Реформування потребують практично усі сфери суспільства, але найбільше – державна служба. Державна служба сьогодні хоч і має повноваження, але вони можуть дублюватися різними чиновниками та державними інституціями, бути занадто бюрократичними. Отже, реформування потріб-

не, але слід обрати напрямок реформування. На нашу думку, слід обрати найбільш ефективну модель державної служби та розпочати поступове впровадження в українську систему державної служби.

В основу статті покладено аналіз двох бінарних моделей організації державної служби: представники

першої вважають за необхідне прийняти відкриту англосаксонську модель [1; 3; 9], інші є прихильниками закритої моделі [6], характерної для країн континентальної Європи. Кожна з цих моделей підрозділяється ще на кілька типів, залежно від форми державного устрою і залежить від того, у федеративній чи унітарній державі вона застосовується.

У напрямку дослідження цієї проблематики працювали такі вітчизняні вчені: В. Я. Малиновський, Г. В. Мамчур О. Ю. Оболенський, В. П. Тимошук, Є. С. Черноног, А. М. Школик, О. Ф. Скакун, О. Г. Стрельченко.

Вибір моделей організації державної служби вимагає не тільки врахування світового досвіду функціонування публічного адміністрування, але й дослідження кращих практик управління у комерційних організаціях.

Метою нашої статті є висвітлення можливості реформування державної служби України на основі відкритої моделі державної служби та її поєднання із кращими практиками японського державного адміністрування – принципу “Just in Time”.

Передусім коротко охарактеризуємо кожен модель державної служби, визначимо її сильні та слабкі сторони.

Закрита модель державної служби характеризується:

- суворою субординацією у системі державної служби, детальною регламентацією компетенції кожного рівня державної служби;
- закритою та складною системою підбору кадрів на державну службу;
- високим правовим і соціальним статусом державних службовців, де кар’єрне зростання, заробітна плата і пільги в основному залежать від стажу державної служби та займаної посади;
- складною процедурою звільнення державних службовців.

Дана модель характерна для більшості країн Західної Європи.

У свою чергу, відкрита модель державної служби характеризується:

- відсутністю чітко організованої системи нормативно-правового регулювання службових відносин;
- відкритою конкурсною системою відбору кадрів на державну службу;
- залежністю оплати праці і посадового зростання від результатів роботи держслужбовця;
- спрощеною процедурою звільнення.

Така модель характерна для англосаксонських країн, зокрема для Сполучених Штатів Америки. Однак, така модель функціонує і в Європі – у Швеції.

Навіть при такому простому порівняльному аналізі вже стає зрозуміло, що реформування державної служби в Україні слід здійснювати за зразком відкритої моделі державної служби, а саме на децентралізованій моделі, яка існує в США. Зазначимо, що протягом тривалого часу продовжується обговорення Концепції реформування місцевих органів влади, яке повинно здійснити децентралізацію владних повноважень та надати більше важелів впливу місцевим органам влади.

З точки зору пошуку ефективної системи організації управління в суспільстві на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць має функціонувати місцеве самоврядування [11, с. 106], яке дає змогу реалізувати безпосередні інтереси жителів певних територіальних

громад, узгодити загальнодержавні та місцеві інтереси. Передумови для цього уже підготовлені, адже український народ у 2014 році фактично повторно витворив демократичні принципи США, що були сформульовані ще в 1776 році. Один з них стосувався того, що уряд формується для захисту спільних інтересів, охорони й безпеки народу, нації або громади. Коли уряд не відповідає цим завданням, то більшість громади має безсумнівне невід’ємне й непорушне право зреформувати, змінити або скасувати його в спосіб, який вважатиме за такий, що найбільше відповідає бажанню народу.

Однак, головною перешкодою на шляху розбудови громадянського суспільства є стереотипи пересічних громадян, які не вірять в те, що реформи у сфері державного управління у нашій країні можливі. Саме такий нерозвинений стан інститутів громадянського суспільства обумовив появу радикальних вимог учасників євромайдану. На столичному майдані у 2013-2014 роках український народ голосно заявив про те, що він бажає:

- більшої влади та свободи для активного життя у сфері громадянського суспільства;
- скинути владу старої корумпованої верхівки, що зрослася з молодими агресивними олігархічними колами;
- реформувати країну, щоб вона стала привабливою для комфортного життя.

Відповідно до сформованих вимог, ми можемо запропонувати шлях реформ, який у свій час пройшли Сполучені Штати Америки. У 60-х роках XIX століття у США на федеральному рівні практично була відсутня професійна бюрократія, тому великого поширення в 1829 році набула так звана “victor’s spoils system”, яка була запроваджена президентом Е. Джексоном [3, с. 24]. Відповідно до цієї системи, посади отримували представники партії, що перемогла. Велику популярність в кінці XIX - початку XX ст. отримала точка зору про необхідність введення в США «раціональної» моделі державної служби європейського зразка. У 1883 році відповідно до Закону Пендлтона була розроблена єдина система посад, окладів і кваліфікаційних іспитів для значної частини державних службовців, що завдало удару по “victor’s spoils system” [3, с. 25].

Актом прямого обмеження політичної діяльності державних службовців став Закон Хетча, прийнятий Конгресом у 1939 році, який визначив, що держслужбовцям було заборонено брати участь в виборчих кампаніях в будь-якій якості, а також використовувати службове становище в інтересах будь-якої політичної партії. У 1960–1970-х рр. в США знов домінуючою стала тенденція до «політизації» державної служби.

У 1978-1979 роках була проведена реформа державної служби, в ході якої був докорінно змінений статус державного службовця за рахунок прийняття принципу «системи заслуг», введення регулярної атестації та контролю результативності державних службовців. Була заснована система формування вищої адміністративно-політичної еліти (Служба вищих керівників) для забезпечення кадрового резерву як для політичних, так і для кар’єрних призначень (у 1994 р вона охоплювала 7560 осіб). Зауважимо, що в Україні також існує Президентський кадровий резерв, але він носить не функціональний характер, а суто номінальний.

У 1978 році у США був прийнятий Закон про цивільну службу, який закріпив результати проведених реформ. Характерні риси моделі державної служби стали:

- висока роль політичних призначень в системі державної цивільної служби;

- наявність «системи заслуг», тобто залежність оплати праці та просування по службі від результатів роботи держслужбовця;
- висока децентралізація системи державної служби;
- диференціація в системі державної цивільної служби: існують публічні службовці (працюють за наймом в установах США), урядові службовці (вищі політичні посадовці), цивільні службовці (професійні незмінні чиновники, що складають до 60 % держслужбовців).

У 1992 році в США здійснена «загальнонаціональна перевірка результатів діяльності», на основі чого у 1993–1999 роках в США була проведена чергова реформа державної служби. Результатами реформи стало вдосконалення критеріїв, за якими оцінюється ефективність діяльності державних службовців, і скорочення чисельності федеральних державних службовців на 17 % [1, с. 52]. Відзначимо, що реформам завжди передують певний якісний аналіз діяльності державної служби, а вже потім – реформування. В Україні, на жаль, реформи проводяться за принципом «зробимо і тоді побачимо, що вийшло».

Зауважимо, що відкрита модель державної служби створює необхідність постійного підвищення кваліфікації, надання більш якісних послуг. Цікавий досвід існує у системі адміністрування в Японії: Японська модель менеджменту побудована таким чином, що компанії спочатку наймають кваліфікованих освічених людей, а лише потім вирішують, як краще використати потенціал найнятого персоналу. Тобто, не індивід шукається для роботи, а робота для конкретного індивіда.

Ринок робочої сили в Японії інтегрований у рамки функціонування організацій, підприємств та фірм. Держава повинна забезпечити і професійну підготовку нового працівника, і перепідготовку досвідченого робітника. Ротація співробітників і переміщення по горизонталі на роботу у суміжні відділи не тільки розширює їхній кругозір, але й допомагає краще розуміти один одного [2, с. 28]. Внутрішньофірмова система кар'єрного росту дає можливість здібним керівникам зробити блискучу кар'єру.

Можна сказати, Японія перша зробила менеджерську революцію. Суть її, з одного боку, у переході менеджерів від діяльності по управлінню надання послуги до цілеспрямованої діяльності по створенню самої людини в її виробничих відносинах [5, с. 30]. Отже, японська модель менеджменту ґрунтується на філософії «Ми всі одна родина» [4, с. 154], тому найважливіше завдання японських управлінців – встановити нормальні стосунки із працівниками, сформувати розуміння того, що робітники й керівники – одна родина. На жаль, в Україні даний принцип не часто використовується, особливо у державній службі.

Японська система керування розвивалася частково під впливом місцевих традицій, внаслідок американської окупації після другої світової війни, як реакція на необхідність боротьби з бідністю й розрухою після війни. Тому на процес формування японського менеджменту вплинули американські ідеї керування. Найбільш поширеною та популяризованою системою управління – є «Just In Time» (своєчасно). Дана система застосовується як у приватному секторі, так і у сфері державної служби.

Підхід «Just in Time» – це політика, що вимагає надання послуг саме у той час, коли вони стають потрібні для роботи чи процесу [7, с. 37]. Основна ідея концепції полягає в наступному: якщо необхідно надати послугу,

то слід так організувати рух необхідних матеріальних потоків, щоб усі матеріали надходили в необхідній кількості, в потрібне місце і точно до визначеного терміну надання цієї послуги. Підхід «Just in Time» є також одним з основних принципів ощадливого розподілу часу.

Японський досвід у сфері управління необхідно враховувати і українській державній службі.

Уміння своєчасно і грамотно приймати рішення є ключовим для оцінки ефективності будь-якої системи державного управління, так само як і політичної системи в цілому. Мова йде як про стратегічної лінії, які формулюються політичним керівництвом і визначають стратегічний напрямок соціального, економічного та політико-правового розвитку країни, так і про рутинні, технічні адміністративні рішення, від яких багато в чому залежить реальне наповнення державної політики у конкретних галузях державного управління.

Звичайно, національна специфіка адміністративної системи будь-якої держави багато в чому визначається тими рисами національного характеру, які роблять реальний вплив на управлінську практику на всіх рівнях суспільного буття. Для японського суспільства такими рисами є колективізм, колегіальний характер прийняття рішень, схильність до досягнення консенсусу, конформізм, прагнення уникнути особистої відповідальності. Однак у рамках підходу «Just in Time» участь державного службовця в процесі прийняття групового рішення передбачає застосування широкого спектру погоджувальних методів: інформування потенційних супротивників проєкту рішення, його неформальне обговорення у вузьких групах, знаходження спільних аргументів і вироблення єдиної позиції. Слід особливо відзначити широке застосування інтеграційного методу: якщо на Заході супротивники намагаються виграти суперечку, висувуючи більш сильні аргументи, то в Японії активніше застосовуються методи примирення позицій шляхом їх зближення, досягнення компромісу, вироблення єдиної думки.

Підхід «Just in Time» особливо необхідний для прийняття ключових управлінських рішень і може здійснюватися «прийом персоналізованого узгодження» (мотімаварі), який означає, що документ особисто обноситься виконавцем (або іншим представником підрозділу-емітента) на всім зацікавленим структурам даного відомства. Даний метод використовується для вирішення важливих питань, що зачіпають широке коло суспільних інтересів і сферу компетенції великого кола відомчих підрозділів, або стосується складного і багатоаспектного питання, що вимагає устороннього розгляду з різних позицій.

За своїм функціональним призначенням ця система виконує завдання оперативного керівництва усіма підрозділами, яке забезпечує координацію і уніфікацію процесу підготовки рішень.

Підхід «Just in Time» покликаний забезпечити нижчі ланки управління послугами з консультування та внесенню необхідних рекомендацій. Потреба в такій послугі виявляється особливо помітною на тлі «самодостатності» департаментів і почасти секторів, а також відсутності в рамках «лінійної моделі» управління цільових спеціалізованих структур універсального призначення, що займають допоміжну роль щодо всіх підрозділів відомства.

Для японської моделі адміністративної системи характерна відсутність чіткого поділу обов'язків у вертикальній площині, тобто між окремими ланками, що стоять на різних щаблях управлінської ієрархії. Хоча

значна частка відповідальності в процесі підготовки та прийняття рішень лягає на нижню ланку управління, верхні поверхи управлінської піраміди (бюро і департаменти) також є активним його учасником.

Отже, відкрита модель державної служби та досвід японської системи державного управління доводить, що стратегічний розрахунок на заповзятливість, винахідливість і талант держслужбовців – це ті аспекти, на які слід звернути значну увагу і Україні. Але якщо раніше для успішного розвитку країни досить було, щоб цими властивостями володіли деякі видатні лідери та політики, то тепер ми повинні підготувати висококваліфікованих держаних службовців.

З урахуванням історичних українських традицій врядування та державної служби, є підстави вважати, що для нашої країни оптимальним варіантом системи державної служби є англосаксонська модель, зокрема децентралізована відкрита модель державної служби Сполучених Штатів Америки. Адже такий варіант (відкритість державної служби, впровадження конкурсного механізму підбору кадрів) дозволив би подолати елементи спадкоємності державної служби радянського часу і забезпечити стабільний розвиток української державної служби. У подальших дослідженнях було б доцільно конкретизувати можливості запровадження такої системи і для державної служби України.

Література.

1. Василенко І. А. Система державної служби США: сучасний стан / Василенко І. // Вісник державної служби. – 1994. – № 4. – С. 51–63.
2. Гительман Л. Соперничество менеджеров / Гительман Л. // Антикризисный менеджмент. – 2008. – № 5. – С. 27–32.
3. Ісаєнко О. М. Система управління державними службовцями США / Ісаєнко О. // Вісник державної служби. – 1993. – № 12. – С. 23–27.
4. Каору І. Японские методы управления качеством / Исакава Каору. – М.: «Экономика», 1988. – 199 с.
5. Кузнецова Т. Фокус с разоблачением. Самые распространенные мифы менеджмента / Кузнецова Т. // Управление компанией. – 2008. – № 1. – С. 24–31.
6. Лобанов В. В. Структура виконавчої влади США / Лобанов В. // Вісник державної служби. – 1994. – № 4. – С. 66–72.
7. Сардак С. Е. Становлення національних систем менеджменту / С. Е. Сардак // Економіка та держава. – 2008 – № 12. – С. 36–38.
8. Ситнік О. Д. Оцінка персоналу в системі мотивації / Ситнік О. Д. // Актуальні проблеми економіки: Науковий економічний журнал. – 2007. – № 11. – С. 84–87.
9. Стельмащук Л. С. Теоретико-організаційні аспекти функціонування інститутів державної служби в Україні та США: порівняльний аналіз // [Електронний ресурс] : Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – 2011. – № 8. – Режим доступу до журн. :<http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=315>.
10. Ульяновченко О. В. Зарубіжний досвід розвитку менеджменту / Ульяновченко О. В. // Економіка та держава. – 2007 – № 1. – С. 27–30.
11. Черкасов А. І. Місцеве управління і децентралізація влади: Досвід країн, що розвиваються / А. Черкасов // Держава і право. – 1992. – № 5. – С. 105–113.
12. Шонбергер Р. Японские методы управления производством / Ричард Шонбергер. – [пер. с англ. Л. А. Коначева]. – М.: Экономика, 1988 – 251 с.