

органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики визначаються лише законами України. Така норма унеможливорює безпосередню передачу управління державними органами, у тому числі митницями, зовнішнім організаціям.

Водночас зарубіжний досвід застосування аутсорсингу в секторі державного управління та безпосередньо в митних відомствах свідчить про його ефективність та отримання позитивних змін для бюджету країн. Це дає підстави для оптимістичного прогнозу розвитку аутсорсингу в державному секторі України.

### Список використаних джерел / List of references

1. **Ермошина Е. Л.** Аутсорсинг / Е. Л. Ермошина // *Акт. вопр. бухгалтер. учета и налогообложения*. – 2005. – № 7. – Режим доступа : [www.lawmix.ru/bux/103553](http://www.lawmix.ru/bux/103553) [Ermoshina E. L. Outsorsing / E.L. Ermoshina // *Akt. vopr. buhgalter. ucheta i nalogooblozheniya*. – 2005. – № 7. – Rezhim dostupa : [www.lawmix.ru/bux/103553](http://www.lawmix.ru/bux/103553)].

2. **Клименко А. В.** Разработка механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов органов государственной власти, включая процессы управления информационными технологиями, в рамках формирования системы требований к использованию информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении / А. В. Клименко. – 2007. – Режим доступа : [www.hse.ru/org/projects/2767732](http://www.hse.ru/org/projects/2767732) [Klimentko A. V. Razrabotka mehanizmov aoutsorsinga administrativno-upravlencheskih protsessov organov gosudarstvennoy vlasti, vkluychaya protsessy upravleniya informatsionnyimi tehnologiyami, v ramkah formirovaniya sistemyi trebovaniy k ispolzovaniyu informatsionnyih i kommunikatsionnyih tehnologiy v gosudarstvennom upravlenii / A. V. Klimentko. – 2007. – Rezhim dostupa : [www.hse.ru/org/projects/2767732](http://www.hse.ru/org/projects/2767732)].

3. **Манойленко О. В.** Аутсорсинг як інструмент підвищення ефективності антикризового управління / О. В. Манойленко // *Вісн. Міжнар. слов'ян. ун-ту. Сер. «Екон. науки»*. – 2006. – 9, № 1. – С. 8 – 12 [Manoilenko O. V. Aoutsorsinh yak instrument pidvyshchennia efektyvnosti antykrizovoho upravlinnia / O. V. Manoilenko // *Visn. Mizhnar. slovia. un-tu. Ser. «Ekon. nauky»*. – 2006. – 9, № 1. – S. 8 – 12].

4. **Тривають** перевірки роботи службовців на митницях ДФС // *Держ. фіск. служба України. Офіц. портал*. – Режим доступу : [sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini](http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini) [Tryvaiut perevirky roboty sluzhbovtziv na mytnytsiakh DFS // *Derzh. fisk. sluzhba Ukrainy. Ofits. portal*. – Rezhym dostupu : [sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini](http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini)].

5. **Федорчак О. В.** Інноваційні інструменти управління цільовими програмами та проектами / О. В. Федорчак // *Держ. буд-во*. – 2012. – № 2. – Режим доступу : [nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2012\\_2\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_2_13.pdf) [Fedorchak O. V. Innovatsiini instrumenty upravlinnia tsilovymu prohramamy ta proektamy / O. V. Fedorchak // *Derzh. bud-vo*. – 2012. – № 2. – Rezhym dostupu : [nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2012\\_2\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_2_13.pdf)].

Надійшла до редколегії 07.10.15

Марія КУЗНЕЦОВА

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## ПЕРЕДУМОВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглядаються внутрішні та зовнішні чинники, що зумовили гостру необхідність модернізації державної служби України. Аналізуються причини проблемної ситуації, що склалася останніми роками в системі державної служби України з позиції загальнонаціональних потреб та глобалізаційного впливу на досліджуваний процес. Виявляється вплив модернізації державної служби як на зміцнення єдності держави та інститутів її політичної системи, так і на українське суспільство і особистість, подолання стану відчуження й недовіри між громадянами і владою. Загалом аналіз підстав необхідності модернізації державної служби дозволив виділити ряд причин її проведення, що дає можливість зрозуміти природу кризових явищ, які негативно впливають на функціонування держави як цілісного організму, та знайти можливі шляхи їх подолання.

Ключові слова: модернізація, кризові явища, державна служба, корупція, державні службовці, державний устрій.

### *Mariia Kuznetsova. Prerequisites for the modernization of the civil service of Ukraine*

The article examines internal and external factors that caused a need to modernize the public service of Ukraine. The reasons of the problem situation that has developed in recent years in Ukraine's public service from the point of national needs and the impact of globalization on the investigation. The influence of the modernization of the public service as to strengthen the unity of the state and institutions of the political system and the Ukrainian society and personality, overcome the state of alienation and distrust between citizens and government. Overall analysis of the reasons need to modernize public service has allowed it to identify a number of reasons which enables conducting understand the nature of the crisis affecting the functioning of the state as a integral organism and find possible ways to overcome them.

Key words: modernization, crisis phenomena, public service, corruption, public servants, state system.

Проблемна ситуація, що склалася останніми роками в державній службі України, характеризується комплексом внутрішніх і зовнішніх передумов, які зумовлюють не тільки необхідність модернізації державного устрою сучасної України, але й формування в ньому соціально орієнтованого інституту державної служби. Результатом модернізації має стати підвищення ефективності державної служби в інтересах розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави,

підвищення довіри українських громадян до органів державної влади, поліпшення якості надаваних населенню державних послуг та раціональне використання державних ресурсів.

Необхідність і невідкладність модернізації державної служби України викликана не тільки негативними тенденціями її сучасного стану, а й загальносвітовими процесами, серед яких: переорієнтація державної служби на потреби громадян, відстоювання їхніх потреб та інтересів, коригування відповідно до цього планів, програм і проектів власної діяльності, забезпечення рівноваги міждержавними та корпоративними інтересами; пошук нових моделей відкритості та прозорості адміністративного управління; поява нових форм взаємодії законодавчої та виконавчої влади; демократизація форм і методів контролю діяльності адміністративного управління; встановлення співробітництва адміністративного апарату і політиків, постановка цілей та здійснення контролю щодо їх реалізації з боку політиків, децентралізація управління, делегування функцій і відповідальності зверху вниз.

Теоретичним підґрунтям статті є праці, присвячені вивченню державної служби як інституту державного управління. Значний внесок у розробку досліджуваної проблеми внесли такі відомі вчені, як О. В. Антонова, В. Д. Бакуменко, Н. Т. Гончарук, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко, С. О. Кравченко, Н. А. Липовська, І. П. Лопушинський, П. І. Надолішній, О. Ю. Оболенський, Т. І. Пахомова, Л. Л. Прокопенко, С. М. Сєрьогін, Ю. П. Сурмін. Попри широкий діапазон наукових досліджень, не достатньо розглянутим і актуальним залишається питання вивчення причин, що зумовили необхідність комплексної та ефективної модернізації державної служби, адже саме ця сфера суспільної діяльності значною мірою визначає напрям розвитку соціально орієнтованої держави.

Мета статті – дослідити основні чинники, що зумовили необхідність реформування державної служби з метою подальшого напрацювання конструктивних пропозицій щодо здійснення модернізації державної служби України.

Сьогодні назріла загально визнана необхідність модернізації державної служби України. Сформована ситуація викликає різке невдоволення громадян органами державної влади, які покликані здійснювати ефективну діяльність системи державного управління. Населення в цілому не довіряє державним органам влади всіх рівнів та схильне вважати державних службовців у високому ступені некомпетентними та корумпованими. Водночас у середовищі державних службовців поширене переконання, що їхня праця матеріально і морально недооцінюється, а недоліки в роботі викликані насамперед неадекватністю фінансування та численними реорганізаціями останніх років.

Розвиток України і проведення адміністративної реформи мають супроводжуватися розвитком та вдосконаленням державної служби, оскільки сучасний стан державної служби не відповідає актуальним потребам суспільства, держави і вимогам адміністративної реформи. Метою такого розвитку є становлення професійної, ефективної, стабільної та авторитетної державної служби [2].

Модернізація державного управління означає рух до відкритої управлінської системи, розвиток якої забезпечується не стільки втручанням уряду, скільки інститутами, які виникають, із саморегульованими механізмами, а найважливіша умова їхнього існування – система зворотних зв'язків. Характерне висловлювання Р. Дарендорфа про проблеми переходу від тоталітаризму до демократії в Східній Європі: «Перехід не означає і не повинен означати заміну однієї системи на іншу. Немає ніякого сенсу в переході від соціалізму до капіталізму. Дорога до свободи є перехід від закритого суспільства до відкритого. А відкрите суспільство – не система, а тільки механізм для вивчення альтернатив. Економічні структури і політика в ньому не зумовлені» [1] (тут і далі переклад автора. – М. К.). Якщо спиратися на цю позицію, то цілями державної модернізації є не зміна і створення якихось конкретних політичних відносин і структур (унітарна чи федеративна держава, президентська чи парламентська республіка, мажоритарна чи пропорційна система виборів тощо), а виникнення нового, відкритого типу взаємодії держави й суспільства, де інститути є необхідними провідниками прямих і зворотних сигналів у межах гнучкої політико-адміністративної системи. Така взаємодія передбачає:

- створення умов, що забезпечують для населення не тільки право, а й реальну можливість отримувати достовірну інформацію про рішення, що приймаються державою, а також впливати на них (інформаційна відкритість органів влади);

- зміну орієнтацій влади в напрямі вільної конкуренції державних програм і кандидатів на найважливіші державні посади;

- формування корпусу державної служби (компетентної і відповідальної перед споживачами державних послуг), що забезпечує виконання необхідних управлінських функцій на основі неупередженої законодавчої системи та правової технології вирішення конфліктів.

Однак ці зрозумілі, ідеальні характеристики державного управління важкодосяжні на практиці в умовах, де владні відносини орієнтуються більшою мірою на примус, ніж на формування комунікаційних каналів від громадянського суспільства до уряду і у зворотному напрямі. Модернізація державної служби в кінцевому підсумку має на меті становлення професійних державних службовців,

які добре знають інтереси всіх соціальних груп. Сам принцип добору на державну службу фахівців, професіоналів повинен насамперед ґрунтуватися на розумінні соціальних інтересів державними службовцями. Власне, у цьому і полягає основна мета демократичної держави, здатної вирішувати проблеми управління для досягнення суспільних, а не вузько групових цілей.

Крім того, необхідність модернізації державної служби та формування в ній соціальних механізмів функціонування державних органів влади обумовлена не цілком задовільним сучасним її станом. У діяльності органів державної служби виявляються негативні тенденції:

- зниження професійного рівня державних службовців, нестабільність і плинність кадрового складу і його старіння, відсутність інтересу у кваліфікованих фахівців проходити державну службу, недостатня ефективність соціально-управлінської діяльності органів державної служби і як наслідок зниження престижу і авторитету державних службовців;

- взаємодія суспільства й держави не відповідає соціальним потребам громадян України;

- надмірна закритість та відсутність механізмів соціального контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадянського суспільства, що призвело до корупції і зловживань у системі державної служби;

- відсутність належної соціально-правової регламентації взаємодії органів державної влади і суспільства.

Негативні тенденції, що виявляються в діяльності органів державної служби, пояснюються не тільки бюрократизацією влади та супутньою їй корупцією, а й відсутністю системи державного управління, того, що у світовій літературі називають добре врядування (good governance).

Добре врядування згідно з класичною моделлю [6] повинно відповідати таким принципам:

1. Необхідна чітко позначена державна стратегія, визначальними чинниками якої є суспільні цілі й завдання.

2. У системі державного управління, що включає безліч підсистем, повинен існувати центр управління – виборна державна посадова особа (президент, губернатор, мер та ін.) з чіткими й достатніми повноваженнями, а також із відповідною відповідальністю та підзвітністю громадян.

3. На кожному рівні управління (обласному, регіональному, місцевому) необхідно забезпечити:

- а) чіткий розподіл завдань і функцій;

- б) справедливий розподіл ресурсів відповідно до прийнятих у суспільстві цінностей;

- в) структурну взаємодію для здійснення діяльності;

- г) компетентне лідерство і внутрішню координацію.

4. Для модернізації державної служби мають бути утворені й розроблені відповідні методи організації. Методи і процедури слід безперервно переглядати з урахуванням досвіду, змін, потреб і наукових даних. Необхідно забезпечити всеосяжні засоби взаємодії – канали комунікації, які сприяють розумінню та координації роботи.

Головною умовою успішного запровадження демократичного ладу та побудови громадянського суспільства є пошана людей до своєї держави і її державного апарату. Чиновники сприймаються як втілення держави, першочерговим завданням України є підвищення соціального статусу службовців, соціальної довіри до них та забезпечення, у свою чергу, відповідальності чиновників етичним та демократичним цінностям суспільства. Спростувати негативний образ державного службовця, що сформувався останнім часом, можна за умови більш високого рівня підготовки фахівців відповідного профілю в системі вищої освіти і підвищення критеріїв щодо відбору державних службовців, здатних активно вирішувати комплекс загальнодержавних та місцевих проблем [4].

На думку В. Мура, «модернізація є тотальною трансформацією традиційного суспільства в таку соціальну організацію, яка характерна для розвинутих, економічно процвітаючих і в політичному плані стабільних націй Заходу» [5]. Модернізація стосується тільки відсталих або слабозрозумітих країн, і їх прагнення спрямовані на те, щоб наздогнати провідні найбільш розвинені країни, які співіснують із ними в одному історичному часі, у межах єдиного глобального суспільства. Інакше кажучи, у такому разі поняття «модернізація» описує рух від периферії до центру сучасного суспільства. Модернізація означає здійснення цілеспрямованих змін, що приводять певний процес або явище до сучасних, оновлених стандартів.

У другій половині ХХ ст. процеси модернізації набули глобального характеру. Модернізація попередньої епохи породила глобалізацію. Глобалізація стає джерелом і ресурсом модернізації, ініціюючи кардинальні зміни життєвого світу, у яких західні суспільства були першопрохідцями. Це тривалий історичний процес, що включає в себе ряд визначальних елементів культурної та загальнолюдської емансипації.

Сьогодні можна стверджувати, що глобалізація є сучасним етапом розгортання єдиного й універсального «проекту модерну». Глобалізація, яка виявляється в русі до інтегрованого економічного, правового, інформаційного, освітнього, культурного простору, є сучасним етапом модернізації. Мова йде про цілісний, векторний потік

модернізаційних змін, що являє собою рух до взаємозалежного, взаємодоповнюючого світу, заснованого на інститутах і цінностях західної цивілізації модерності.

Глобалізація є продуктом прискорення соціокультурної динаміки в масштабі всього світу, що зумовлює об'єднання географічно, соціально, культурно віддалених локальностей в єдиний просторово-часовий континуум, у єдиний простір причинно-наслідкових зв'язків. Глобалізація являє собою макропроцес поширення інституційного та ціннісно-нормативного середовища західної цивілізації модерності у всесвітньому масштабі, що спричиняє більшу проникність кордонів національних держав і значне ослаблення національного суверенітету, коли ряд державних функцій передаються на транснаціональний рівень. «Модернізація з погляду світового історичного процесу має відношення до інновацій у моральних, етичних, технологічних і соціальних настановах, які роблять внесок у поліпшення умов людського існування» [7].

У багатьох країнах зростає розуміння того, що тенденція до глобалізації, здійснення змін у світових та національно-державних інтересах вимагає кардинальних модернізацій у структурах і функціях державної служби. Державні органи влади, відіграючи важливу роль у політичному житті, у проведінні економічної стратегії уряду взаємодіють із безліччю приватних неурядових громадських організацій.

Усе частіше на Заході говорять про необхідність вираження державною службою «суспільного інтересу», який повинен визначати всю діяльність урядових органів і асоціюватися з контролем з боку суспільства за діями державних службовців [2]. Відповідно державна служба повинна затвердити нові цінності адміністрації, розвивати свою сприйнятливість до соціальних змін і вимог суспільства. Акцент, таким чином, робиться на переосмислення ролі держави та державної служби.

Аналізуючи основні напрями еволюції сучасної державної служби в розвинених країнах, виділяють такі тенденції:

– формування гнучких і ефективних систем управління, які здатні легко адаптуватися до зовнішнього середовища і надають чиновникам більшу свободу дій;

– підвищення відкритості державної служби, зокрема розширення можливостей для доступу громадян, громадських організацій до процесу роботи державних органів;

– посилення вимог до підвищення етичності діяльності службовців;

– розробка ідей нового публічного менеджменту, заснованих на професійному та відповідальному менеджменті, децентралізації адміністративних одиниць, посиленні змагального початку, використанні інструментів і механізмів менеджменту;

– орієнтація на якість державного управління та на надання послуг громадянам;

– впровадження технологій контрактної системи в державному управлінні, передача частини функцій держави громадським та приватним організаціям, впровадження принципів ринкової ідеології;

– реформування фінансової системи державної служби з орієнтацією на впровадження механізмів самокупності та самофінансування;

– актуалізація значення особистісних факторів службової діяльності [2].

Таким чином, необхідність підвищення соціальної відповідальності державної служби та ефективності професійної діяльності державних службовців України зумовлює актуальність вивчення позитивного досвіду організації та функціонування зарубіжної державної служби. Україна як частина світової спільноти у своєму розвитку має враховувати загальні тенденції розвитку світової економіки та виклики, які висуває XXI ст. Одним із головних викликів сучасності до держав світу, у тому числі й до України, що перебуває на стадії переходу до ринкової економіки, є глобалізація, як результат жорстка міжнародна конкуренція. Водночас глобалізація надає величезні можливості з використання ресурсів України. У цих умовах важливого значення набуває розвиток конкуренції, необхідною умовою якої вважається наявність компактної, професійної, гнучкої і дієвої державної служби.

У міру демократизації суспільно-політичного життя українського суспільства створення ефективної державної служби, що відповідає потребам сучасного суспільства, стає очевидним в умовах зростаючої уваги до якісного управління основного інструменту досягнення цілей держави.

Використання практики адміністративного управління в зарубіжних країнах не повинно ігнорувати специфіку розвитку української держави, особливості, умови та чинники національної державно-службової діяльності.

Отже, загалом аналіз підстав необхідності модернізації державної служби дозволяє виокремити ряд таких причин її проведення:

– необхідність підвищення ефективності державної служби в інтересах боротьби з правовим нігілізмом і падінням рівня легітимності влади;

– потреба створення цілісної системи державної служби з урахуванням історичних, культурних, національних та інших особливостей України;

– відсутність ефективного механізму управління державною службою, дублювання функцій і повноважень в органах влади, відсутність розмежування компетенції на різних рівнях влади;

– необхідність боротьби з корупцією, слабкість контролю за державною службою;

– недостатня ефективність кадрової політики і невисока результативність діяльності державного апарату, його громіздкість, непрозорість роботи, схильність до адміністративного тиску.

Серед напрямів і пріоритетів подальшого розвитку та вдосконалення державної служби на сьогодні намітилися такі:

– розробка та впровадження програми модернізації державної служби;

– реалізація антикорупційних програм у системі державної служби; уніфікація розробки посадових регламентів державних службовців;

– створення та впровадження системи показників результативності; розробка і застосування сучасних механізмів стимулювання державних службовців до виконання обов'язків на високому професійному рівні;

– впровадження на державній службі ефективних інформаційних технологій (система надання державних послуг в електронному вигляді) та сучасних методів кадрової роботи; впровадження правових та організаційних механізмів взаємозв'язку видів державної служби; розробка норм службової професійної етики та правил ділової поведінки державних службовців; забезпечення відкритості державної служби та її доступності громадському контролю.

Загалом сенс модернізації державної служби полягає в збереженні і зміцненні єдності держави та інститутів її політичної системи, суспільства й особистості; подоланні стану відчуження й недовіри між громадянами і чиновниками як складовою частиною державної влади; підвищенні рівня легітимності владних структур, їх авторитету і впливу в суспільстві; утвердженні відносин партнерства і співробітництва між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства; створенні нового державного апарату, який відповідатиме духу часу і буде здатний ефективно здійснювати керівництво та модернізуватися, зважаючи на потреби суспільства.

### **Список використаних джерел / List of references**

1. Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе / Р. Дарендорф // Вопр. философии. – 1990. – № 9. – С. 69 – 75 [Darendorf R. Doroga k svobode: demokratizatsiya i eyo problemy v Vostochnoy Evrope / R. Darendorf // Vopr. filosofii. – 1990. – № 9. – S. 69 – 75].

2. Литвинцева Е. А. Государственная служба в зарубежных странах / Е. А. Литвинцева. – М. : РАГС, 2004. – 226 с. [Litvintseva E. A. Gosudarstvennaya sluzhba v zarubezhnykh stranah / E. A. Litvintseva. – M. : RAGS, 2004. – 226 s.].

3. Лопушинський І. П. Актуальні проблеми реформування державної

служби в Україні на новому етапі державотворення / І. П. Лопушинський // Наукові праці : наук.-метод. журн. – Вип. 135. Т. 147. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – С. 6 – 11 [Lopushynskiy I. P. Aktualni problemy reformuvannia derzhavnoi sluzhby v Ukraini na novomu etapi derzhavotvorennia / I. P. Lopushynskiy // Naukovi pratsi : nauk.-metod. zhurn. – Vyp. 135. T. 147. Derzhavne upravlinnia. – Mykolaiv : Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly, 2010. – S. 6 – 11].

4. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с. [Serohin S. M. Derzhavnyi sluzhbovet u vidnosynakh mizh vladoiu i suspilstvom : monohrafiia / S. M. Serohin. – D. : DRIDU NADU, 2003. – 456 s.].

5. Moore W. E. Social Change. Englewood Cliffs / W. E. Moore. – N. Y. : Prentice-Hall, 1974. – P. 34 – 46.

6. Seckler-Hudson C. Basic Concepts in the Study of Public Management / C. Seckler-Hudson // Classics of Public Administration. – The Dorsey Press, 1987. – P. 246 – 254.

7. Tiryakian Edward A. The changing centers of modernity / Edward A. Tiryakian ; E. Cohen, M. Lissak and U. Almagor (eds), Comparative Social Dynamics. – Boulder : Westview Press, 1985. – P. 131 – 47.

*Надійшла до редколегії 15.09.15*

**УДК 35.088.6:005.591.6**

Олена ЛИНДЮК

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

## **ПРОФІЛІ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК СКЛАДОВА МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Аналізується стан державної служби України. Обґрунтовується необхідність її модернізації шляхом впровадження компетентнісного підходу в державній службі. Професійна компетентність державного службовця досліджується як структурне, системне, інтегративне утворення, що включає ключові компетенції, компетенції посади та професійного завдання. Визначаються теоретико-методологічні засади та вимоги до розроблення профілів посадових осіб органів державної влади як складової модернізації вітчизняної державної служби. Чітке розуміння виконуваних функцій, змісту посадових обов'язків державних службовців у контексті цілісної системи функціонування органу влади дасть змогу побудувати модель професійної діяльності, адекватно визначити вимоги до роботи на посаді в термінах профілю професійної компетентності державного службовця.

© Линдюк О. А., 2015