

Олексій ОНУФРІЄНКО
Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ МОДЕЛЕЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Аналізуються сучасні підходи до класифікації моделей державної служби, виділяється спільне особливе. Пропонується нова класифікація, у якій як класифікаційний критерій використовується специфіка форми взаємодії органів державного управління та громадянського суспільства; описуються конвергентні, дивергентні та гібридні моделі державної служби. На основі отриманих результатів наводяться перспективи подальших досліджень.

Ключові слова: моделі державної служби, взаємодія громадянського суспільства і держави, конвергентні, дивергентні та гібридні моделі державної служби

Oleksii Onufriienko. Approaches to classification of civil service models: comparative analysis

Modern approaches to classification of civil service models has been analyzed, common and distinctive features in different models have been outlined. New classification which uses specifics of forms of the interaction between civil society and state administration bodies as classification criterion has been proposed; convergent, divergent and hybrid civil service models have been described. On the basis of the results obtained as part of the study the prospects of further research have been set.

Key words: models of civil service, interaction between the State and civil society, convergent, divergent and hybrid civil service models.

Незважаючи на стійкі глобалізаційні процеси у світовому масштабі, загальне правове зближення (передусім на рівні приватного права), упровадження концепції «доброго врядування», існування загалом успішного інтеграційного проекту в Європі та активну рецепцію ефективних управлінських рішень, основні моделі організації державної служби в розвинених країнах зберігають унікальні властивості. Відомий імпульс до зближення в площині стандартів державної служби, цінностей (орієнтування на забезпечення прав людини), безумовно, існує, але загалом прогнози щодо тотальної уніфікації моделей державної служби зараз виглядають дещо перебільшеними. Імовірно, зближення на фундаментальному рівні вже відбулося, полягало воно, передусім, у виникненні формалізованої держслужби в англосаксонських країнах (у другій половині XIX ст.), ідеях децентралізації та відкритості, що стали більш популярними у державах континентальної Європи (друга половина ХХ ст.). Це є наслідком того, що всі моделі державної служби значною мірою стали результатом втілення конкретно-історичної форми взаємодії органів державного управління й інститутів громадянського суспільства та держави, а їх розвиток значною мірою корелює з еволюцією цих форм.

Ураховуючи підвищений інтерес вітчизняної науки державного управління до дослідження компаративного профілю та до запитів практики щодо активної рецепції вдалих управлінських рішень, підходів, удосконалення нормативно-правового регулювання державної служби на вітчизняному ґрунті, слід визнати, що порівняльні дослідження різних моделей державної служби, їх класифікація з використанням нових концептуальних ідей та критеріїв є на часі.

Класифікації моделей організації державної служби, особливості їх модернізації в компаративному аспекті досліджують як вітчизняні науковці: М. Багмет, В. Бакуменко, Н. Гончарук, Х. Дейнега, С. Дубенко, Г. Дутчак, Ю. Ковбасюк, Н. Липовська, П. Надолішний, О. Оболенський, Л. Прокопенко, С. Серьогін,

В. Шарій та ін., так і зарубіжні фахівці: О. Барабашов, Д. Боссарт, К. Деммке, Ж. Зіллер, О. Ноздрачов, О. Оболонський.

Водночас необхідно визнати, що компаративістика як галузь вітчизняної науки державного управління ще не є сформованою. Вона значною мірою залишається в полоні ідей та концептів, розроблених у межах політичної та юридичної наук (особливо на макрорівні). Невипадково і наявні підходи до класифікації традицій та моделей організації державної служби переважним чином побудовані на основі класифікаційних підходів, уже сформованих у межах інших наук. Ця ситуація, на нашу думку, є цілком природною з огляду на величезний масив даних, нагромаджених суспільними науками, та вплив власне правових чи політичних факторів на формування і розвиток державної служби. Так, виокремлення континентальної та англо-саксонської традицій державної служби (як двох основних), очевидно, ґрунтуються на класифікації правових сімей сучасності, що розроблені в межах порівняльного правознавства; основна увага дослідників у цьому випадку концентрується на відповідних джерелах права, що регулюють діяльність державної служби [1, с. 206]. Акцентуючи увагу переважно на історико-географічних чи країнознавчих аспектах, науковці у своїх працях із державного управління подають класифікацію, яка виокремлює східні та західні моделі державної служби [2, с. 292]. Простіші класифікації моделей державної служби звичайно будуються в межах системно-структурного підходу, де увага акцентується на порядку формування, функціонування та організації держслужби, а конкретніше – на таких критеріях, як централізація – децентралізація, відкритість – закритість моделей. Таким чином, виокремлюються раціональна централізована закрита модель державної служби (французька), раціональна відносно децентралізована закрита (німецька), відносно децентралізована відкрита (британська), децентралізована відкрита (США) [2, с. 292]. Інші науковці виокремлюють раціональну централізовану закриту модель державної служби та емпіричну децентралізовану відкриту [6, с. 224]. Існує і такий поділ: кар'єрна, посадова та змішана моделі [3, с. 272].

У цілому основні наявні підходи до класифікації моделей організації державної служби характеризуються двома істотними особливостями: по-перше, вони можуть концентруватися на соціокультурних чинниках, що визначають специфіку державної служби певної країни, звичайно не розкриваючи ретельно їх зміст, подаючи у кінцевому підсумку досить абстрактну класифікацію. По-друге, головним критерієм класифікації можуть обиратися системно-структурні та функціональні особливості різних моделей державної служби. Їх автори тим самим досягають конкретизації класифікації в контексті власне науки державного управління, але одночасно залишають «за кадром» широкий соціокультурний контекст і дотримуються жорстких дихотомій: раціональність – емпіричність, централізованість – децентралізованість тощо.

Науковий плюралізм та релятивізм у питаннях класифікації моделей організації державної служби очевидно обумовлений багатоаспектністю явищ складної соціальної дійсності, що піддаються класифікації в цьому випадку, та відомою свободою дослідників у виборі класифікаційних критеріїв. На нашу думку, цілком можливо доповнити та уточнити сучасні класифікації, запропонувавши новий підхід, у якому будуть системно ув'язані соціокультурні, правові та політичні аспекти традиції державної служби з її сучасними структурно-функціональними особливостями.

Розуміння цього обумовило формулювання комплексної мети пропонованої статті, а саме: проаналізувати основні сучасні класифікації моделей організації державної служби, виокремивши в них спільне та особливве, запропонувати новий підхід до класифікації, що використовує як класифікаційний критерій специфіку форми взаємодії органів державного управління та громадянського суспільства; на основі отриманих результатів намітити перспективи подальших тематичних досліджень у сфері науки державного управління.

Вихідним положенням нового підходу до класифікації моделей державної служби є розуміння обумовленості цих моделей конкретно-історичною формою взаємодії держави і громадянського суспільства, змістом якої є складні процеси одночасної багатоаспектної конвергенції та дивергенції, що відбуваються в інституціональній, ціннісній, телеологічній, інструментальній площинах [4, с. 6 – 8]. У цьому ракурсі *конвергентна* модель державної служби зводиться до таких характеристик:

1) потенційна можливість переходу на державну службу представників громадянського суспільства та перспектива покладення деяких функцій державної служби на громадянське суспільство в контексті моделей самоорганізації. Історичне «визрівання» державної служби з інститутів громадянського суспільства (інституціональний аспект конвергенції);

2) лояльність чиновників на трьох рівнях – до держави в цілому (неважаючи на ротацію політичних еліт), до державної служби та до громадян як реципієнтів послуг. Високі вимоги до особистісних якостей держслужбовця, у тому числі високі моральні стандарти, орієнтація державної служби на проблематику забезпечення прав і свобод людини (циннісний аспект);

3) переконаність у тому, що державна служба та громадянське суспільство мають важливу спільну справу – розбудову держави і суспільства, неважаючи на той чи інший ступінь «кастовості» публічної служби. Підтримка духу кооперації, співробітництва як у самій держслужбі, так і в її співпраці з громадянським суспільством (телеологічний аспект);

4) висока ефективність діяльності державної служби, оптимальність її структури та функцій, дієвість традиційних адміністративних методів та апробація управлінських підходів, які можуть використовуватися громадянським суспільством. Великий ступінь інформатизації держслужби, зважаючи на реалії сьогодення, які формується інформаційним суспільством, легкий доступ до послуг державної служби та відсутність надмірної бюрократизованості (інструментальний аспект) тощо.

Очевидно, що в цьому контексті всі основні моделі організації державної служби, які стають тією чи іншою мірою об'єктами рецепції (державні (цивільні, публічні) служби США, Німеччини, Франції, Великої Британії) належать до конвергентного типу. У той самий час істотні відмінності у формах конвергентної взаємодії органів державного управління та громадянського суспільства залишають простір для подальшої класифікації.

Так, державна (цивільна) служба США утворює суперконвергентну модель організації державної служби, оскільки її еволюція та сучасний стан (відкритість, децентралізованість, невеликий ступінь уніфікації) були значною мірою зумовлені трьома фундаментальними факторами: практичною реалізацією концепції суспільного договору як символічно-концептуальної основи розвитку не тільки галузі конституційного права США, але й державності в цілому, вимушенню бюрократії адаптуватися до егалітарного суспільства та підкорятися політичній кон'юнктурі [1, с. 274 – 275] і стійкими традиціями самоврядування, що були природно властивими вже для перших поселень колоністів.

Прикладом суперконвергентної моделі слід визнати й державну (цивільну) службу Великої Британії. Серед факторів, що визначили конвергенцію державної служби із громадянським суспільством у цій державі, слід згадати такі: традиційно елітарний, але напіваматорський характер держслужби, яка сприймалася в суспільстві як «почесний обов'язок благородних людей» [1, с. 253], а її авторитет тримався переважним чином за рахунок високих особистих якостей посадовців; відсутність істотних традицій централізації адміністрації; традиції концентрації переважної кількості практично важливих питань на рівні місцевого самоврядування [1, с. 253],

яке здійснювалося представниками місцевої громади і, по суті, було прикладом самоуправління громадянського суспільства; активна модернізація архаїчних елементів державної служби, починаючи з останньої чверті ХХ ст. [1, с. 257 – 267].

На відміну від державної (цивільної) служби США, бюрократія у Великій Британії характеризується певною кастовістю, що спостерігається і зараз, незважаючи на успіхи модернізації, що необхідно розглядати як незначне обмеження інституціонального аспекту конвергенції. І навпаки, так звані «кванго» (quango) – напівнебурядові організації, що утворили особливу частину державної служби Великої Британії після початку реалізації програми «Наступні кроки» у 1988 р. [1, с. 261 – 262], стали по суті безпрецедентним кроком до реалізації конвергентної форми взаємодії держави та громадянського суспільства.

Державна (публічна) служба Франції в контексті пропонованого підходу розглядається як обмежена конвергентна модель, еволюцію та сучасний стан якої зумовили декілька фундаментальних чинників: надзвичайно раннє виникнення професійної, «кастової» державної служби; централізація як концептуальний орієнтир державотворення в цілому та розбудови адміністративної системи зокрема, що ґрунтуються на багатовіковій традиції [2, с. 298]; «ітераційний» характер розвитку французької держави, особливо у ХХ ст., із характерним для нього істотним державно-правовим оновленням, установленням нового конституційного ладу і політичного режиму як результату виходу із системної соціальної кризи, сутність якої полягає в протистоянні між державою і громадянським суспільством. Ці фактори значною мірою обумовлюють певні обмеження конвергенції в багатьох її аспектах – інституціональному (кастовість, закритість, уніфікованість держслужби), ціннісному (loyальність чиновництва передусім державі), інструментальному (певна інерційність держслужби, відносно вузький спектр антикризового інструментарію) тощо.

Існують підстави для виокремлення конвергентної моделі «розриву спадкоємності», характерної для багатьох країн Центральної та Східної Європи, добрим прикладом якої є державна служба ФРН. Відомо, що її еволюція відбувалася переважним чином під впливом прусського архетипу військового офіцера-чиновника, що є особисто відданим монарху [1, с. 227], та ідеї закритої кастової бюрократії. Ці тенденції тільки посилилися після утворення Германської імперії в 1871 р. і були доповнені обґрунтуванням відданості ідеології після приходу до влади націонал-соціалістів. «Розрив спадкоємності» і екзогенний злам традиції державної служби відбувся після краху нацистського режиму і встановлення конвергентної моделі державної служби за допомогою активної рецепції (і навіть силового нав'язування) рішень, що використовувалися ангlosаксонськими країнами, особливо в ціннісному та телевологічному аспектах.

Дивергентна модель державної служби формується під впливом переважаючих процесів віддалення у взаємодії між органами державного управління та громадянським суспільством. Вона має такі характеристики:

1) закритий характер державної служби зі складними та неочевидними процедурами відбору кандидатів; «кастовість» бюрократії; обмежені або навіть принципово відсутні можливості переходу на державну службу представників громадянського суспільства; формування і функціонування державної служби відповідно до цінностей «поліцейської держави» (інституціональний аспект дивергенції);

2) лояльність чиновників лише на двох рівнях – до держави, або панівної політичної сили, і до бюрократичної системи; визначення цінності якостей держслужбовця крізь призму його лояльності і незначна увага до його особистісних і професійних якостей; формальне ставлення до гуманістичних аспектів діяльності держслужби (ціннісний аспект);

3) відсутність плідної співпраці між державної службою та громадянським

суспільством або навіть відкрите їх протистояння, що призводить передусім до втрати відчуття спільногоРо проекту. Тяжіння держави до підкорення чи дискредитації інститутів громадянського суспільства відповідно до концепту «сильної влади» (телеологічний аспект);

4) відносно невисокий «коєфіцієнт корисної дії» державної служби внаслідок розпорощення зусиль на демонстрацію політичної та особистої лояльності та зміцнення бюрократичної вертикалі. Використання застарілих прийомів та методів управління й нездатність системно модернізуватися відповідно до викликів часу; протидія ідеям відкритого інформаційного суспільства, що сприймаються як загроза уявній стабільноті (інструментальний аспект) тощо.

Очевидно, що дивергентні моделі організації державної служби є характерними для авторитарних та тоталітарних політичних режимів. На нашу думку, за сучасних умов, у контексті появи нових концептів «неоавторитаризму», які звичайно реалізуються в тіні ретельно сконструйованого демократичного фасаду, відстеження дивергентних процесів саме у сфері організації державної служби дозволить виявити початок «зламу» демократичного режиму. Науковий інтерес викликає також спостереження за виникненням окремих аспектів дивергенції в межах постмодерністської моделі відособлення держави й громадянського суспільства.

Гібридна модель державної служби в різноманітних варіаціях формується переважно в суспільствах, які завмерли на етапі трансформації дивергентної моделі в конвергентну. Суспільні перетворення за таких умов (у тому числі і в Україні) відбуваються відповідно до моделі циклічної кризи [5] та хаосу одночасної конвергенції в одних аспектах взаємодії та дивергенції в інших, що залежить від політичної ситуації, специфіки зовнішнього впливу та відповідного етапу внутрішніх циклічних перетворень. Таким чином, гібридна державна служба поєднує як елементи архаїчної дивергентної моделі, так і безсистемно рецептовані елементи різних конвергентних моделей, що в цілому негативно впливає на її ефективність. Ця проблематика набуває особливої актуальності в контексті перспектив модернізації державної служби України, а окремі її аспекти утворюють одну з найпопулярніших тем науково-практичних конференцій [7; 8] та наукових публікацій.

Проведене дослідження дозволяє сформулювати відповідні висновки.

Широкий спектр сучасних класифікацій моделей організації державної служби свідчить не тільки про багатоаспектність явища, що піддається класифікації, але й про відомий релятивізм пропонованих підходів. Акцентування уваги дослідників на багатому соціокультурному контексті, що впливає на еволюцію та сучасний стан моделей державної служби в різних країнах, дозволяє в перспективі збагатити дослідження даними усього спектра суспільних наук, але ця можливість звичайно не використовується, що результує в занадто абстрактні класифікації, які не ілюструють залежність характеру державної служби від форми взаємодії держави і громадянського суспільства. На іншому полюсі тематичних досліджень – класифікації, які використовують як критерій структурно-функціональні аспекти державної служби, що, безумовно, збагачує ці підходи конкретикою, але ігнорує особливості еволюційного розвитку державної служби в соціокультурному контексті, пропонуючи до того ж цілковито статичну картину.

Пропонована класифікація, що ґрунтуються на факті кореляції властивостей державної служби та конкретно-історичної форми взаємодії держави і громадянського суспільства, у межах якої виокремлюються конвергентні, дивергентні та гібридні моделі державної служби, значною мірою покликана посднати та узгодити означені підходи. За її допомогою, як уявляється, виникає можливість продемонструвати динаміку змін фундаментальних характеристик державної служби в різних країнах відповідно до змін у формах взаємодії держави і громадянського

суспільства. Таким чином, виокремлюються конвергентна модель «роздрібненості» (державна служба ФРН), слабка конвергентна ітераційна модель (Франція), суперконвергента модель (США, Велика Британія) тощо.

Значний науковий інтерес привертає проблема формування та розвитку гібридних моделей державної служби, які суперечливо поєднують властивості конвергентних та дивергентних моделей, являючи собою результат їх складної взаємодії як на концептуальному рівні, так і на рівні практичного втілення. Пояснення цих процесів за допомогою оновленого інструментарію становить перспективу подальшої наукової роботи у визначеному напрямі.

Список використаних джерел / List of references

1. Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособие / А. В. Оболонский, [и др.]. – М. : Дело, 2000. – 440 с. [Gosudarstvennaya sluzhba (kompleksnyiy podhod) : ucheb. posobie / A. V. Obolonskiy, [i dr.]. – M. : Delo, 2000. – 440 s.].
2. Державна служба : підручник. У 2 т. Т. 1 / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. ; О. : НАДУ, 2012. – 372 с. [Derzhavna sluzhba : pidruchnyk. U 2 t. T. 1 / redkol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – K. ; O. : NADU, 2012. – 372 s.].
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова) [та ін.]. – 524 с. [Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. / nauk.-red. kolehiiia: Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. – D. : DRIDU NADU, 2011. – T. 6 : Derzhavna sluzhba / nauk.-red. kolehiiia : S. M. Serohin (spivholova) [ta in.]. – 524 s.].
4. Онуфрієнко О. В. Діалектика взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства в контексті теорії публічного адміністрування / Онуфрієнко Олексій Володимирович // Публічне адміністрування: теорія і практика : електрон. зб. наук. пр. – 2015. – Вип. 1(13). – Режим доступу : [www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/index.html](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/index.html) [Onufriienko O. V. Dialektyka vzaiemodii derzhavyta instytutiv hromadianskoho suspilstva v konteksti teorii publichnoho administruvannia / Onufriienko Oleksii Volodymyrovych // Publiche administruvannia: teoriia i praktika : elektron. zb. nauk. pr. – 2015. – Vyp. 1(13). – Rezhym dostupu : www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/index.html].
5. Онуфрієнко О. В. Феномен циклічності у взаємодії громадянського суспільства та органів державного управління / Олексій Онуфрієнко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 1(28). – С. 37 – 46 [Onufriienko O. V. Fenomen tsyklichnosti u vzaiemodii hromadianskoho suspilstva ta orhaniv derzhavnoho upravlinnia / Oleksii Onufriienko // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – D. : DRIDU NADU, 2016. – Vyp. 1(28). – S. 37 – 46].
6. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с. [Orhanizatsiia derzhavnoi sluzhby v Ukrainsi: teoriia ta praktyka : navch. posib. / za zah. red. M. O. Bahmeta, M. S. Ivanova, V. S. Furtatova. – Mykolaiv : Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, 2007. – 244 s.].
7. Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участью (15 квіт. 2016., м. Львів). – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 324 с. [Problemy rozvitu publichnoho upravlinnia v Ukraini : materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu (15 kvit. 2016., m. Lviv). – L. : LRIDU NADU, 2016. – 324 s.].
8. Публічне управління ХХІ століття: форсайтінг успіху : зб. наук. пр. Міжнар. наук. конгр., 21 квіт. 2016 р. – Х. : Maristr, 2016. – 512 с. [Publiche upravlinnia KhKhI stolittia: forsaitinh uspiku : zb. nauk. pr. Mizhnar. nauk. konhr., 21 kvit. 2016 r. – Kh. : Mahistr, 2016. – 512 s.].

Надійшла до редакції 25.05.16