

УДК 35.07:316.343.656

В. Дубицький

## МОДЕРНІЗАЦІЙНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ – ВИКЛИК СЬОГОДЕННЯ

**Охарактеризовано сутність модернізації державної служби України. Подано низку наукових поглядів на цю проблему та запропоновано власну думку щодо модернізації як сучасної функції української державної служби.**

**Ключові слова:** модернізація державної служби, професіоналізм, впровадження передових управлінських та інформаційних технологій, якісні державні послуги.

Посилення ролі громадянського суспільства у вирішенні загальнодержавних питань та необхідність адекватного реагування на сучасні виклики, що постали на сьогодні перед Українською державою, обумовлюють пріоритетну необхідність модернізації вітчизняної державної служби як інституту відповідального за підготовку пропозицій щодо формування державної політики та забезпечення її реалізації [1].

Аналіз наукових праць з проблематики статті свідчить про те, що вітчизняні науковці приділяють проблемам модернізації державної служби надзвичайно велику увагу [2 – 7]. Така зацікавленість пояснюється, на нашу думку, передусім глибоким розумінням простої істини, суть якої полягає у визнанні необхідності осучаснення системи національної державної служби як передумови підвищення ефективності й результативності функціонування сфери державного управління і, у підсумку, удосконалення якісних показників соціального буття пересічних громадян.

Саме тому мета статті – спроба окреслити сутнісні ознаки модернізаційної функції державної служби на сучасному етапі функціонування Української держави.

Зазначимо, що модернізація держави є викликом сьогодення для усіх демократичних країн, де здійснюються реальні кроки із приведення функціонування державної машини у відповідність до сучасних викликів та потреб суспільства. Так, наприклад, у Франції практичною реалізацією модернізації держави є реформа держави започаткована ще на початку 80-х рр. ХХ ст. Двома знаковими процесами як для держави, так і для французького суспільства, стали процеси децентралізації та деконцентрації [8].

Необхідно, на нашу думку, наголосити на тому, що головною метою проведення реформи Французької держави, яка, до речі, триває й нині, було визначено наближення державної машини до громадян шляхом суттєвого підвищення якості державних послуг, надаваних державними адміністраціями усіх рівнів пересічним французам, та переведення громадян із статусу споживачів таких послуг у статус партнерів держави.

Важливо, що наслідки проведення такої реформи держави безпосередньо відображаються у вдосконаленні якісних характеристик соціального буття пересічних французів, наприклад: створення будинків державних послуг у малонаселених місцях; скорочення терміну оформлення деяких документів; удосконалення діяльності пошти

як посередника між громадянами та державними органами; удосконалення органами влади процедури прийому громадян тощо.

Ухвалення нового Закону України “Про державну службу” й Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. [9], посилення ролі громадянського суспільства у вирішенні загальнодержавних питань і необхідність адекватного реагування на постанні перед Українською державою сучасні виклики зумовлюють необхідність модернізації державної служби з метою підвищення її ефективності й результативності.

Модернізація передбачає створення якісно нових підходів до побудови державної служби на основі впровадження передових управлінських і інформаційних технологій, підвищення професіоналізму й ефективності державного апарату, усунення бюрократичних витрат, надання якісних державних послуг населенню.

Важливою складовою модернізації має стати формування ідеології високої місії державної служби – служіння українському народу та встановлення для корпусу сучасних українських чиновників високих морально-етичних стандартів, спрямованих на запобігання негативним явищам в державних органах.

На нашу думку, ганебна практика обслуговування адміністративно-політичної еліти може бути остаточно подолана за умови напрацювання та впровадження у широкий понятійний обіг патріотичної ідеї типу “Батьківщина та честь!” чи “Собі – ім’я, Вітчизні – процвітання!” – об’єднавчої для усього корпусу державних службовців. Поява такої патріотичної, спільної для усього українського чиновництва, ідеї є на часі, адже саме державні службовці усіх ієрархічних рівнів зобов’язані бути передусім патріотами, з честю і гідністю виконувати функції держави.

У процесі модернізації належить вирішити завдання подальшого розвитку сформованої в Україні змішаної кар’єрно-посадової моделі державної служби з метою перетворення її на кар’єрну – спрямовану на щоденне професійне служіння чиновників-професіоналів задля неухильного забезпечення конституційних прав громадян. Розвиток державної служби в цьому напрямі є важливою умовою вдосконалення системи державного управління, забезпечення суспільно-політичної стабільності, соціально-економічного зростання, суверенітету й національної безпеки Української держави загалом.

Основною проблемою державної служби є недостатньо ефективна діяльність державних органів щодо реалізації функцій держави в нових економічних, політичних, соціальних умовах. Ця проблема обумовлена серйозними недоліками, а саме: слабкою орієнтованістю державних органів та їх апаратів на надання якісних державних послуг населенню; відсутністю науково обґрунтованої, цілеспрямованої державної кадрової політики у сфері державної служби для ефективного формування, професійного розвитку та раціонального використання потенціалу державних службовців; недосконалістю законодавства і правозастосовної практики у сфері державної служби; високим рівнем корупції, протекціонізму, регіоналізму й інших негативних явищ, що мають місце в державних органах; невідповідністю сучасним умовам системи оплати праці та соціальних гарантій державних службовців; низьким рівнем компетентності, професіоналізму та освоєння державними службовцями сучасних досягнень науково-технічного прогресу; низькою якістю підготовки кадрів у вищих навчальних закладах; нагальними потребами державної служби щодо рівня професійної освіти й професійної культури державних службовців.

Стратегічна мета модернізації – створення професійної державної служби, яка забезпечить ефективність державного управління на користь українського суспільства, зміцнення та розвитку Української держави.

Для досягнення вказаної мети, на нашу думку, необхідно вирішити такі завдання: удосконалити нормативно-правову базу регулювання державної служби, привести її у відповідність до вимог Конституції, суспільно-політичних і соціально-економічних реалій; розробити і впровадити адекватну сучасним потребам систему оплати праці і соціальних гарантій державних службовців; законодавчо врегулювати професійний розвиток державних службовців, їх захист від політичного й іншого неправомірного тиску; переорієнтувати роботу кадрових підрозділів державних органів на освоєння і впровадження нових методів і технологій щодо управління людськими ресурсами; кардинально перебудувати систему професійного розвитку державних службовців (перепідготовка, підвищення кваліфікації, стажування), привести її у відповідність до потреб державної служби; розробити й законодавчо закріпити додаткові механізми взаємодії державних органів із інститутами громадянського суспільства.

Основною перешкодою на шляху до модернізації державної служби залишається наявність у ній корупційних та інших негативних явищ, для подолання яких необхідно:

- удосконалити механізми забезпечення прозорості та об'єктивності діючої системи конкурсного відбору державних службовців;

- законодавчо закріпити додаткові методи вивчення професійних, особистих якостей громадян, які вступають на державну службу, а також штатних державних службовців, враховуючи різні тестування, що дозволять запобігати та виявити корупційні й інші правопорушення;

- впровадити електронний формат подання декларацій державними службовцями, вдосконалити механізми перевірки їх достовірності;

- запровадити правові норми, що підвищують відповідальність за порушення встановлених законодавством вимог щодо проходження державної служби. Зокрема, передбачити довічну заборону на заняття державних посад державними службовцями, звільненими з державної служби за корупційні злочини та інші протиправні діяння;

- створити необхідні умови для роботи громадських наглядових рад при державних органах, спрямувавши їх діяльність на запобігання ухваленню рішень, що мають корупційне спрямування, порушують або погіршують умови життєдіяльності громадян;

- ввести механізми публічної звітності державних органів про використання фінансових ресурсів;

- розробити та впровадити в державних органах програми профілактичного й виховного типу, що містять антикорупційні, правові і морально-етичні аспекти проходження державної служби;

- розробити Кодекс етики державних службовців, що встановлює норми, якими їм належить керуватися при виконанні посадових обов'язків.

Модернізація державної служби з метою підвищення рівня її ефективності вимагає впровадження:

- сучасних технологій управління, до яких належать стратегічне планування діяльності державних органів, моніторинг та оцінка результативності досягнення державними органами намічених цілей і завдань, регулярне оцінювання професійної діяльності державних службовців;

– автоматизованих процедур надання державних послуг, зокрема за принципом “єдиного вікна”, а також створення багатфункціональних міжвідомчих центрів для надання взаємопов’язаних державних й муніципальних послуг;

– інноваційних інформаційних систем та технологій управління людськими ресурсами; посадових регламентів, що встановлюють порядок виконання обов’язків конкретного державного службовця, його відповідальність за реалізацію функцій, якість послуг, досягнення визначених цілей;

– сучасних форм роботи кадрових підрозділів державних органів, одним з основних напрямів діяльності яких повинна стати реалізація стратегії державного органу щодо розвитку й управління людськими ресурсами;

– прогресивних механізмів оптимізації роботи державних органів шляхом розвитку принципів державно-приватного партнерства, враховуючи можливість передачі певних державних функцій зовнішнім спеціалізованим установам;

– системи моніторингу й аналізу громадської думки щодо ефективності діяльності державних органів, зокрема на основі обговорень щорічних публічних звітів керівників із глибоким та обов’язковим висвітленням як цілей та завдань державних органів, так і досягнутих ними результатів.

Ми вважаємо, що зазначені заходи неминуче сприятимуть трансформації української державної служби в оптимально організований, сучасний державно-правовий інститут, що міцно пов’язує державу із суспільством і відіграє почесну й відповідальну посередницьку місію.

Одним із базових інструментів стимулювання державних службовців до ефективної діяльності і зниження відтоку з державної служби кваліфікованих фахівців повинна стати гідна оплата їх праці. На нашу думку, необхідно передбачити можливість законодавчого закріплення за керівниками державних органів повноважень, що дозволяють їм самостійно розподіляти фонд заробітної оплати, оптимізувати структуру і штатну чисельність державного органу з одночасним підвищенням їх відповідальності за результати діяльності.

Додатковим інноваційним механізмом активізації модернізаційних процесів на державній службі ми вважаємо створення й функціонування на національному рівні Фонду підтримки державних службовців. Його місією може стати стимулювання перспективних державних службовців, фінансування їх навчання, залучення до участі у розробці та подальшій реалізації проектів модернізації діяльності відповідних державних органів.

Найважливішою умовою зміцнення системи державного управління в країні є, на нашу думку, проведення паралельної реформи в системі місцевого самоврядування. Її основною метою повинно стати подолання розриву між станом державного й муніципального управління, кардинальне підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у взаємодії з державною службою.

Ми погоджуємося із професором Л. Пашко, що головним в оновленні державних інститутів має стати осучаснення і, як наслідок, удосконалення управління людськими ресурсами [10]. Без вирішення цієї проблеми запровадження норм та цінностей демократії як основи подальшого державного розвитку і реального формування повноцінного громадянського суспільства в Україні буде або взагалі неможливим, або може стати фіктивним прикриттям для зовсім інших за змістом та спрямуванням суспільних процесів. Це може призвести як до деморалізації суспільних відносин та

формального підходу державних службовців до своєї професійної діяльності й низького рівня якості надання державних послуг громадянам, так і до повного підриву авторитету державної влади в українському суспільстві.

Внаслідок цього, пріоритетом є розробка на національному рівні нової парадигми управлінської теорії, продиктованої сьогоденням державної служби та державного управління, з обов'язковим урахуванням у її змісті: по-перше, державного службовця як головного суб'єкта сфери державного управління і як неповторної творчої особистості з величезним потенціалом саморозвитку та самореалізації; по-друге, професіоналізму державного службовця як професійно-особистісного "розгортання" його кар'єрної "траєкторії" у процесі професійної діяльності на державній службі; по-третє, оновлення понятійного апарату сфери державного управління із обов'язковим запровадженням у понятійний обіг як науки, так і практики державного управління низки сучасних понять: "управлінська антропологія"; "людина адміністративна" – для характеристики особистості сучасного службовця як соціального типу з урахуванням об'єктивно-неминучого поєднання у ній двох спеціальних типів людини: "людини, яка керує своєю діяльністю" (homo regens) і "людини, яка керує собою" (homo villicus); "людські ресурси"; "оцінювання людських ресурсів"; "управління людськими ресурсами"; "інтерактивний менеджмент"; "адміністративний менеджмент"; "ділове підтримуюче спілкування" [11].

Ми вважаємо, що модернізація державної служби в Україні призведе до:

- деполітизації інституту державної служби, розмежування політичних і управлінських посад, що унеможливить не лише необґрунтовані багатотисячні ротації державних службовців після чергової президентської кампанії, а й політичну заангажованість кар'єрних чиновників у процесі виконання ними посадових обов'язків;

- відмови від принципу "посада на державній службі рівноцінна здобичі" (який дозволяє чиновнику на посаді ототожнювати державні (національні) інтереси з власними) та переходу до принципу "посада на державній службі – заслуга" (єдиними критеріями зайняття будь-якої посади будь-якого рівня на державній службі мають бути офіційно визнані професіоналізм, патріотизм і порядність кожного державного службовця);

- надання статусу імперативності морально-етичного аспекту в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави;

- спрямування функціонування з обслуговування держави на максимально якісне задоволення потреб та інтересів громадян;

- реального переведення громадян України із статусу споживачів державних послуг у статус рівноправних партнерів Української держави шляхом гармонізації взаємовідносин у форматі "держава – суспільство – особистість";

- переведення процесу проектування результатів діяльності державних адміністрацій усіх рівнів у практичну площину суттєвого удосконалення якісних показників соціального буття та добробуту пересічних українців;

- відновлення довіри українців як до органів державної влади усіх рівнів, так і до Української держави загалом.

Таким чином, проведений аналіз дозволив сформулювати такі висновки:

- 1) модернізацію необхідно визнати сучасною функцією вітчизняної державної служби;
- 2) потребує впровадження постійний моніторинг ефективності й результативності діяльності органів державної влади крізь призму оцінювання якості здійснюваних ними модернізаційних перетворень;
- 3) модернізація державної служби посилює відповідальність керівників усіх рівнів за її ефективне й результативне впровадження у

діяльність апарату державного управління та органів державної влади; 4) успішність модернізаційних процесів на державній службі автоматично започаткує удосконалення якісних показників механізму довіри громадян до органів державної влади як результат екстраполяції запроваджуваних осучаснень на соціальну ефективність державного управління.

Отже, перспективи подальших досліджень проблематики модернізації державної служби доцільно спрямувати на висвітлення таких проблем, як: дослідження якісних характеристик суб'єктивного фактора модернізації; моніторинг викликів та загроз процесу модернізації; відображення результатів модернізації державної служби на якості показників соціального буття пересічних українців.

### Література

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050-17 від 17.11.2011 р. [набирає чинності з 1 січня 2015 р.]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
2. Нижник Н. Р. Модернізація Української держави як передумова соціальної ефективності державного управління / Н. Р. Нижник, Л. А. Пашко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 1. — С. 100—105.
3. Олуйко В. М. Концептуальні питання інституційної організації державної служби України [Текст] / В. М. Олуйко // Менеджер. — 2004. — № 1(31). — С. 58—63.
4. Ковалевська Ю. Управління кар'єрою та професійним розвитком державних службовців в умовах нового законодавства про державну службу / Ю. Ковалевська // Вісник державної служби України [Текст]. — 2013. — № 4. — С. 4—8.
5. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. — 524 с.
6. Неліпа Д. Концепція “нової державної служби” Джанет і Роберта Денхардт / Д. Неліпа // Вісник державної служби України [Текст]. — 2013. — № 3. — С. 12—15.
7. Козирева Ф. Державна цільова програма розвитку державної служби визначить нові засади управління людськими ресурсами / Ф. Козирева // Вісник державної служби України [Текст]. — 2013. — № 1. — С. 5—10.
8. Пашко Л. А. Пріоритетні завдання запровадження зарубіжного досвіду у вітчизняну сферу державного управління [Електронний ресурс] / Л. А. Пашко. — Режим доступу : <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2010-02/10plasdu.pdf>.
9. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 5/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
10. Пашко Л. А. Актуалізація людського фактора у сфері державного управління як запорука результативності взаємодії у форматі “держава – громадянське суспільство” / Л. А. Пашко // Громадські організації та органи державного управління: питання взаємодії [Текст] : монографія / за заг. ред. Нижник Н. Р. та Олуйка В. М. — вид. 2-е, розшир. та доп. — Черкаси : Вид-во Чабаненко, 2009. — С. 117 — 135.
11. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання [Текст] : автореф. дис. ... д-ра н. держ. упр. : 25.00.03 / Людмила Андріївна Пашко ; НАДУ. — К. : [б. в.], 2007. — 36 с.

**V. Dubytskyi**

**MODERNIZATION FUNCTION OF PUBLIC SERVICE –  
CHALLENGE TO THE PRESENT TIME**

**The essence of modernization of public service of Ukraine is characterized. The chain of scientific views on this problem is given and the author's view on modernization as contemporary function of Ukrainian public service is suggested.**

**Key words: modernization of public service, professionalism, introduction of modern administrative and informative technologies, high-quality public services.**