

УДК 332.01

М.І. Мурашко, канд. екон. наук, доцент

Ю.М. Коваленко, здобувач

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

## РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Досліджено напрями модернізації державної служби в Україні як механізму виконавчої влади публічного управління в контексті євроінтеграційної регіональної соціально-економічної політики.*

**Ключові слова:** модернізація, державна служба, публічна влада, соціальний капітал, регіональна соціально-економічна політика.

*Исследованы направления модернизации государственной службы в Украине как механизма исполнительной власти публичного управления в контексте евроинтеграционной региональной социально-экономической политики.*

**Ключевые слова:** модернизация, государственная служба, публичная власть, социальный капитал, региональная социально-экономическая политика.

*The directions of modernization of the state service in Ukraine as a mechanism of executive authorities of the public administration in the context of European integration regional socio-economic policy were investigated.*

**Key words:** modernization, government service, public administration, social capital, regional socio-economic policy.

**Постановка проблеми.** Вдосконалення державного управління шляхом якісної модернізації інституту державної служби на загальнонаціональному та регіональному рівнях є значимою складовою ефективного розвитку України в напрямку євроінтеграції.

Європейська спільнота позитивно відзначила готовність уряду України щодо реформування системи державного управління з метою задоволення потреб суспільства та підвищення добробуту нації. Усвідомлення необхідності модернізації державної служби України знайшло відображення в указі Президента України щодо реформування Національної академії державного управління при Президентові України, прийнятті нормативно-правових та регламентуючих документів з питань розвитку інституту державної служби України.

Очевидно, що в сучасному віртуально-інформаційному середовищі, тільки взаємодопомога, взаємосприяння та співробітництво індивідуумів і соціальних груп, підґрунтям яких є довіра та система морально-етичних цінностей гуманістичного суспільства – це ті ключові фактори формування та накопичення соціального капіталу будь-якої спільноти, що приведуть до подолання стратифікаційного розшарування, досягнення соціально-економічного оптимуму та гармонії суспільного буття.

Питання соціалізації, якісної модернізації державної служби України, як апарата публічного управління, актуалізовано завданнями сьогодення і потребує дослідження потенціальних шляхів його вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Перманентне реформування соціальних інститутів характеризується у вітчизняній науковій думці дослідженнями окремих питань з даної проблематики. Комплексне ґрунтовне вивчення усіх аспектів державної служби є актуальним питанням подальших досліджень у цій сфері.

Питання модернізації державної служби на рівні регіонів в контексті синергетики державного управління недостатньо висвітлено і залишається невирішеною частиною загальної проблеми модернізації державної служби України.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є визначення напрямів модернізації соціальної складової державної служби України, спрямованих на ефективну реалізацію регіональної політики та досягнення синергетики публічної влади для підвищення ефективності своєї діяльності і вирішення євроінтеграційних завдань суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Державна служба є виконавчим механізмом державного управління – адміністратора соціально-економічних процесів, соціокультурних та суспільно-політичних відносин країни. Становлення і розвиток державної служби України синхронізовано із становленням української держави і характеризується як до-

сягненнями, так і помилками, характерними для процесу генезису соціального інституту в період трансформації пострадянського в соціально-ринкове середовище.

Виклики сьогодення зумовлюють необхідність випереджувальної модернізації всіх інститутів державної влади, і першочергово державної служби, як дієвого механізму функціонування державновладних повноважень, шляхом створення власних конкурентоспроможних технологій публічного управління.

Модернізація (фр. *modernisation*, від *moderne* – новітній, сучасний) – складний процес, що протікає під впливом глобалізації, в усіх основних сферах життєдіяльності суспільства. Він характеризується структурно-функціональною диференціацією та формуванням відповідних форм інтеграції.

У цій мірі спорідненим поняттю «модернізація» є дефініція «трансформація».

*Термін «модернізація» у перекладі з англійської означає осучаснення й позначається наявністю ряду характеристик, властивих сучасному суспільству.*

Існують різні інтерпретації поняття модернізації. П. Штомпка виділяє три значення цього поняття. Відповідно до його думки, у першому, загальному розумінні, модернізація – це синонім усіх прогресивних соціальних змін, коли суспільство рухається вперед. У цьому значенні вихід з печер і будівництво перших укриттів настільки ж явний приклад модернізації, як і прихід автомобілів на зміну кінським візкам або комп'ютерів на зміну друкарським машинкам. Однак він вважає, що стосовно теорії модернізації ближчими є такі дві інтерпретації цього поняття: у першому значенні поняття «модернізації» тотожно поняттю «сучасності» й означає комплекс соціальних, політичних, економічних, культурних й інтелектуальних трансформацій, що відбувалися на Заході з XVI-го століття та досягнувши свого апогею в XIX-XX століттях. Сюди включаються процеси індустріалізації, урбанізації, раціоналізації, бюрократизації, демократизації, домінуючого впливу капіталізму, поширення індивідуалізму й мотивації успіху, утвердження розуму й науки і т. ін. Модернізація в цьому контексті означає досягнення сучасності, «процес перетворення традиційного, або дотехнологічного суспільства, у міру його трансформації, у суспільство, для якого характерні машинна технологія, раціональні й секулярні відносини, а також високодиференційовані соціальні структури» [8].

В іншому розумінні термін «модернізація» відноситься до відсталих або слаборозвинених суспільств й описує їх зусилля, спрямовані на те, щоб наздогнати провідні, найбільш розвинені країни, які співіснують із ними в одному історичному часі, у рамках єдиного глобального простору. Інакше кажучи, у такому випадку поняття «модернізація» описує рух від периферії до центру сучасного суспільства. В загальному вигляді модернізація характеризується як суспільно-історичний процес, у ході якого традиційні суспільства стають прогресивними, індустріально-розвиненими.

У цьому контексті модернізація визначається як перехід від традиційного суспільства до сучасного, котре, на думку деяких науковців, містить у собі, насамперед, корінну відмінність від традиційного, тобто орієнтацію на інновації, перевагу інновацій над традицією, світський характер соціального життя, поступальний (нециклічний) розвиток, виділену персональність, переважну орієнтацію на інструментальні цінності, індустріальний характер, масову освіту тощо [7].

Специфічною рисою української спільноти є симбіоз тоталітарної пострадянської і ліберально-ринкової постмодерної культури мислення і дій, що зумовлює конфронтацію різних систем цінностей, ускладнює процес злагоди і формування довіри індивідумів один до одного, соціальних груп, соціальних інститутів та інституту державної влади зокрема.

Останнім часом відбувається формування суспільства «споживання», яким легко маніпулювати за допомогою супермаркетів, шоу-програм та серіалів.

Тому мобілізація та подальше накопичення соціального капіталу індивідуумів, груп та інститутів сприятиме зміні ідеалів споживчого суспільства на систему цінностей цивілізованої гуманістичної спільноти. Одним із пріоритетних напрямів інтеграції до західноєвропейської цивілізації має бути синтез соціально-економічного, культурно-політичного векторів розвитку суспільства.

У щорічному Посланні «Модернізація України – наш стратегічний вибір» Президента України до Верховної Ради України зазначається, що у сучасних умовах головним ресурсом розвитку та модернізації будь-якої країни, провідним чинником її конкурентоспроможності стає людський капітал. Нова гуманітарна політика держави має бути спрямована на розвиток, орієнтована на максимальне розкриття потенціалу кожної людини, створення гідних умов для реалізації всіх її інтелектуальних і творчих можливостей. Суспільний прогрес неможливий без кваліфікованих фахівців, талановитих учених, якісної освіти і постійного професійного навчання. У Посланні наголошується на необхідності зростання інвестицій у людський розвиток, розвиток соціальної інфраструктури з метою формування кадрового, соціального, інтелектуального потенціалу суспільства як чинників забезпечення конкурентоспроможності країни [4].

Здобутками організаційної модернізації, спрямованої на виконання завдань наближення системи державного управління до європейських стандартів, модернізації і професіоналізації державної служби, є новий Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011р. № 4050-VI, який набуває чинності з 1 січня 2013 року [1], реформування Національної академії державного управління [3], створення Національного Агентства з питань державної служби із системою регіональних структур [2], законодавчі заходи, спрямовані на запобігання проявам корупції в органах державної влади.

Громіздка система категорійності службових посад гальмує внутрішню мобільність державних службовців. За прикладами європейських країн новий Закон України «Про державну службу» шляхом запровадження чотирьохрівневої категорійності сприяв її модернізації. Він також підвищує соціальний статус державного службовця, впроваджує адекватне матеріальне забезпечення, краще захищає права на професію, насамперед, від впливу політичних факторів [6].

З прийняттям Податкового кодексу система державно-службових відносин публічного управління у податковій сфері зазнала значних змін, що є позитивним здобутком загальнонаціональної реформи державного управління. Кодифікація податкового законодавства стала значним кроком до модернізації публічних відносин тріумвірату «влада-бізнес-суспільство» у сфері оподаткування.

Традиційна управлінська структура мислення сприяє збереженню внутрішньої організації, форми та змісту державної служби, але при цьому ускладнює процес якісної трансформації свідомості державного службовця – особистісного самовираження, реалізації творчого потенціалу управлінських функцій, ініціативності в активізації соціальних процесів, мобільності, адаптивності, соціальної відповідальності.

Джерелом модернізаційних аспектів якісної трансформації державної служби України може бути світовий досвід із акцентом на соціальну сутність процесу модернізації та формування соціально-відповідальної публічної влади на загальнонаціональному та регіональному рівнях.

Логіка сучасних підходів до ефективного функціонування адміністративних систем полягає в усвідомленні гармонізації інтересів усіх суб'єктів соціально-економічних процесів і багатоаспектних суспільних відносин – людини, спільноти, держави як адміністративної системи самореалізації людини у певній спільноті.

Впровадження, перш за все, на регіональному рівні управлінської традиції західноєвропейської цивілізації, що полягає у розподілі відповідальності окремих аспектів со-

ціального управління між державним та приватним секторами, є одним з якісних елементів євроінтеграції державної служби України.

Передумовами модернізації державної служби мають стати:

- забезпечення стабільності та якісного розвитку суспільних відносин незалежно від «кольору» політичної еліти, що знаходиться при владі шляхом подолання бюрократизації, корумпованості, соціальної апатії державної служби;
- дотримання європейських стандартів модернізації, що базуються на принципах стабільності та еволюційності;
- забезпечення раціонального використання потенціалу державних службовців;
- зміцнення фінансової самостійності регіональних бюджетів;
- розроблення дієвої стратегії інноваційного розвитку територій регіонів.

Модернізація державної служби повинна визначатись послідовністю її етапів:

- аналіз реалій та визначення головних цілей модернізації та практичних шляхів їх досягнення;
- консолідація суспільства, мобілізація потенціалу публічного управління регіональних еліт з метою реалізації визначених цілей модернізації;
- розроблення та реалізація задекларованих програм у процесі модернізаційних перетворень державної служби;
- подальша консолідація регіональної спільноти та суспільства на модернізованій соціальній основі.

Перший етап обумовив такі інтегровані західноєвропейські аспекти модернізації державної служби:

- усвідомлення необхідності впровадження традиції наступництва на державній службі у вирішенні соціально-економічних завдань незалежно від зміни політичної еліти;
- трансформація пострадянсько-ринкового апарату виконавчої влади в соціально-відповідальний модернізований інститут державної служби;
- універсалізація певних послуг різними державними службами для підвищення їх якості;
- модернізація соціально-особистісного компонента державної служби;
- впровадження законодавчо-регламентованої етики державних службовців для формування якісної публічно-управлінської культури;
- розвиток інформаційного суспільства шляхом реалізації програми комп'ютерної грамотності населення, використання нових інформаційно-комунікаційних технологій та інтеграції національної інформаційної інфраструктури у світову інфраструктуру;
- формування та розвиток соціального капіталу як каталізатора якісних змін;
- трансформація до інформаційного суспільного управління;
- імплементація ринкового підходу в систему державного управління – публічна влада пропонує послуги, а населення їх споживає;
- впровадження інструментів проектного менеджменту у публічному адмініструванні шляхом розроблення і реалізації проектів розвитку, спрямованих на якісну зміну стану певної соціальної групи, збалансованого задоволення її матеріальних і духовних потреб.

Оскільки, в правовому аспекті державно-службові відносини передбачають наділення особи, що має статус державного службовця, виключним правом діяти від імені держави, то розвиток людського потенціалу в системі державної служби має відбуватися в контексті соціалізації – формування та накопичення соціального капіталу – як аспекту якісної модернізації державної служби.

На нашу думку, соціальний капітал державної служби має накопичуватись через механізм узгодженої взаємодії всіх гілок публічної влади, всіх механізмів публічного

адміністрування, спрямованої на подолання кризових явищ в усіх сферах життєдіяльності суспільства, зовнішніх фінансово-економічних глобальних загроз та забезпечення позитивного динамічного розвитку суспільства.

Нагромадження соціального капіталу повинно сприяти динаміці функціонування соціального механізму територіальної громади за такою моделлю: соціальний механізм – партнерська взаємодія соціальних груп з соціальними інститутами – соціальний капітал територіального утворення – міста, регіону, країни. Якісний розвиток такої системи можливий за умови соціалізації державної служби. В таких умовах саме соціальний капітал спроможний вирішити найгостріші питання суспільства – «соціальне відторгнення» та «соціальне залучення». Підтвердження цьому наведені в останній Національній доповіді про людський розвиток «Україна на шляху до соціального залучення», де виокремлено проблематику людського розвитку і соціального залучення, як взаємодоповнюючих та взаємопідсилюючих концепцій [3]. У ній визначено пріоритети політики соціального залучення, які мають бути прийняті до уваги під час розроблення регіональних програм соціалізації державної служби.

Тому завданням державної служби в кооперації з громадськими організаціями є визначення дієвих шляхів вирішення проблеми соціального відторгнення за такими ключовими аспектами соціального залучення:

- підвищення рівня довіри населення до усіх політичних інститутів;
- подолання дефіциту правових, інституційних, фінансових, адміністративних інструментів регулювання відносин у сфері культури для забезпечення її розвитку відповідно до національних інтересів країни;
- визначення пріоритетом регіональної соціальної політики досягнення відповідно до Директиви ЄС №17 повної зайнятості, високої якості та продуктивності праці, соціальної згуртованості та залучення;
- впровадження у сфері ринку праці та зайнятості принципів політики залучення найбільш уразливих груп – молоді, жінок, людей з особливими потребами та людей старшого віку;
- зменшення нерівності та відносної бідності населення шляхом:
  - соціально-відповідального розподілу доходів;
  - гендерного бюджетування;
  - адресності допомоги;
  - мотивації економічної активності самозайнятих осіб з метою трансформації малого бізнесу з «ринковим» менталітетом у демократично свідомий середній клас;
- вирішення житлової проблеми, як компонента повноцінної участі в суспільному житті, у двох першочергових напрямках:
  - доступність житла;
  - зменшення частки витрат сімейного бюджету на житлово-комунальні послуги та диференціації оплати послуг відповідно до їх якості;
- забезпечення рівного доступу населення до якісних медичних послуг незалежно від місця проживання та майнового стану шляхом збалансування державних гарантій та фінансових ресурсів через впровадження системи соціального медичного страхування;
- розроблення і реалізація регіональних та національних програм вирішення нагальних потреб таких уразливих груп, як:
  - діти-сироти;
  - багатодітні сім'ї;
  - люди з інвалідністю;
  - іммігранти;
  - діти трудових мігрантів;

- бездомні люди;
- люди, які живуть з ВІЛ/СНІДом.

Дієвим засобом якісної модернізації державної служби на регіональному рівні повинна бути активізація роботи щодо підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на базі регіональних вищих навчальних закладів, що мають відповідну ліцензію (спрямованість) на підготовку магістрів державної служби.

Використовуючи європейський досвід, доцільно спрямувати зусилля на подолання корупції в органах державної влади шляхом забезпечення службовцям гідного рівня життя, як чинника престижності державної служби і відповідального ставлення до службових обов'язків.

Конструктивній модернізації державно-службових відносин, європеїзації публічного управління, на наш погляд, сприятиме:

- застосування, відповідно до сучасних стандартів якості та результативності діяльності державних службовців, європейської концепції менеджералізму публічного управління, характерною ознакою якої є орієнтація на клієнта-громадянина, соціально-управлінська відповідальність, партнерство тріумвірату «влада-бізнес-суспільство»;
- інноваційно-якісна інституалізація публічної сфери, яка полягає в тісній взаємодії громадськості та держави;
- формування нових відносин органів публічної служби на принципах партнерства, прозорого розмежування повноважень, створення та використання єдиного інформаційного простору;
- узгодженість пріоритетів розвитку органів державної влади і місцевого самоврядування;
- подолання конфлікту інтересів у питаннях фінансування та ресурсному забезпеченні реалізації регіональних програм розвитку;
- запобігання дублюванню повноважень, визначеність відповідальності окремих гілок влади;
- прискорення модернізації шляхом переходу функціонально-орієнтованої системи управління до результат-орієнтованої системи;
- усвідомлення державними службовцями кореляційних зв'язків між власним добробутом і добробутом держави;
- реалізація інструментів соціального капіталу державної служби у вирішенні соціально-економічних проблем розвитку суспільства.

Важливою передумовою реалізації цих завдань є здатність та можливості залучення матеріально-технічних, інформаційно-комунікативних та фінансових ресурсів як на рівні регіонів, так і на рівні держави.

**Висновки і пропозиції.** Організація публічного адміністрування, поряд із соціально-економічним розвитком країни, є індикаторами задекларованих модернізаційних процесів в Україні. Їх результативність значною мірою залежить від активності регіонів, ступеня їх залучення до процесів у всіх сферах соціально-економічних відносин.

Реалізація викладених аспектів сприятиме якісній модернізації державної служби, підвищенню рівня соціальної відповідальності публічного управління, формуванню державновладної ментальності публічних службовців.

Розвиваючи концепцію менеджералізму публічного управління як модернізаційного аспекту, в подальшому вважаємо доцільним актуалізувати дослідження у сфері регіонального та муніципального управлінського маркетингу, застосуванні інноваційних, у т. ч. кластерних, підходів до організації програм розвитку територій, реалізації командних технологій менеджменту в контексті накопичення соціального капіталу спільноти як ефективного інструменту управління наявними та потенціальними ресурсами регіону.

**Список використаних джерел**

1. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index>.
2. Питання управління державною службою в Україні: Указ Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
3. Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України від 09.12.2011р. № 1110/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
4. Модернізація України – наш стратегічний вибір: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
5. Національна доповідь про людський розвиток: «Україна на шляху до соціального залучення» [Електронний ресурс] / Е. М. Лібанова, Ю. Левенець, О. В. Макарова [та ін.]. – Режим доступу: <http://www.idss.org.ua/public.html>, <http://www.undp.org.ua/ua/publications>.
6. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/control/uk/index>.
7. Федотова В. Г. Типология модернизаций и способов их изучения / В. Г. Федотова // Вопросы философии. – 2000. – № 4. – С. 10.
8. O'Connel, James 1976. The concept of modernization, in: Black, pp.13-24: [цит. за П. Штомпкою. Соціологія соціальних змін]. – М.: Аспект-Прес, 1996. – С. 21.