

СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ МОДЕЛЮВАННЯ «ЕТИЧНОГО» УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ENSURING THE INTENSITY OF DEMOCRATIC PROCESSES IN THE PUBLIC SERVICE IN UKRAINE IN CONDITIONS OF REFORMING OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті розглянуто основні моделі демократії. Здійснено аналіз демократичних процесів у сучасній Україні. Визначено найбільш пріоритетні моделі демократії для України. Досліджено передумови підвищення престижу державної служби, її професіоналізації, оптимізації результативності. Розглянуто та теоретично обґрунтовано правові, організаційні та фінансові засади забезпечення інтенсивності демократичних процесів, як одного з основних факторів розвитку державної служби в Україні в умовах реформування державного управління, які базуються на ознаках певної пріоритетної моделі демократії.

Ключові слова: розвиток державної служби, реформування державного управління, демократія, демократичні процеси, інтенсивність демократичних процесів, моделі демократії.

В статье рассмотрены основные модели демократии. Осуществлен анализ демократических процессов в современной Украине. Определены наиболее приоритетные модели демократии для Украины. Определены предусловия повышения престижа государственной службы, ее профессионализации, оптимизации результативности. Рассмотрены и теоретически обоснованы правовые, организационные и финансовые основы обеспечения интенсивности демо-

кратических процессов, как одного из основных факторов развития государственной службы в Украине в условиях реформирования государственного управления, которые базируются на признаках определенной приоритетной модели демократии.

Ключевые слова: развитие государственной службы, реформирование государственного управления, демократия, демократические процессы, интенсивность демократических процессов, модели демократии.

The article explores the basic models of democracy. The analysis of democratic processes in modern Ukraine is carried out. The most priority models of democracy for Ukraine. The preconditions for increasing the prestige of the civil service, its professionalization, optimization of efficiency. The legal, organizational and financial bases for ensuring the intensity of democratic processes as one of the main factors of the development of public service in Ukraine under the conditions of public administration reform, which are based on the attributes of a certain priority model of democracy, are examined and theoretically substantiated.

Key words: civil service development, public administration reform, democracy, democratic processes, intensity of democratic processes, models of democracy.

УДК 35.071

Дементов В.О.

к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри психології, політології
та соціокультурних технологій
Сумський державний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. Розвиток державної служби містить як кількісні, так і можливі якісні зміни у функціонуванні. Зміни різної швидкості, масштабу, складності, спрямованості державної служби як відкритої системи, насамперед пов'язані з середовищем функціонування: людськими, фінансовими, інформаційними та фізичними ресурсами. Авторський аналіз динаміки факторів [1], що задають вектор розвитку державної служби в Україні, свідчить, що найбільші проблеми присутні у сферах забезпечення ефективного формування та реалізації державної політики; встановлення взаємовідносин державних органів з громадськістю на демократичних засадах, взаємодовірі та принципах соціальної відповідальності; комплексного підходу до стратегії кадрового розвитку державної служби, яка має ґрунту-

ватись не на примусі, а на мотивації до саморозвитку. Отже, пріоритетну увагу у розвитку державної служби в Україні повинні отримати питання у площині забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі, ефективності державної політики у сфері державної служби та підвищення довіри суспільства до неї, а також результативного використання потенціалу державних службовців, їх мотивація до саморозвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Демократизм в історії української державності був у полі зору М. Грушевського, М. Брайчевського, В. Барана, В. Мавродіна, О. Преснякова, Б. Рибаківа та інших учених. В останні роки з'явилися нові наукові праці (О. Бабкіна [2, с. 8-24], Н. Діденко [3], В. Цвєтков [4], Л. Шипілов [5], О. Якубовський [6] та ін.), в яких поглиблене розуміння демократизму, що

надає можливість нового бачення українських національно-демократичних засад державотворення, а також уможливує використання результатів цих досліджень для вироблення чинників інтенсивності демократичних процесів на державній службі. Дослідження демократичності та інтенсивності демократичних процесів на державній службі присвячені праці вітчизняних експертів (В. Бульба [7, с. 16-24], М. Буник [8], В. Козаков [9], В. Паламарчук [10], В. Дементов [11] та ін.).

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для сучасної України характерним є ще недостатній ступінь демократичності, а відповідно, й утвердження демократичних засад у функціонуванні державної служби. Його гальмують такі чинники, як: висока забюрократизованість апаратів і управлінських процедур у державній владі й місцевому самоврядуванні на тлі ще низької політичної й управлінської культури службовців; низька законослухняність на всіх рівнях влади, навіть на вищих щаблях державного управління (через це дедалі більше громадян України, не знаходячи захисту в Україні, звертаються до Європейського суду); корупція не тільки у верхніх ешелонах влади, а й на низовому рівні; недостатньо висока політична й правова культура громадян, які не можуть внаслідок цього відстояти свої права й свободи, потрапляють у неправову залежність від чиновника; високий рівень конфліктності у суспільстві та серед управлінської еліти тощо [12; 13, с. 131].

Метою статті є розгляд, визначення та теоретичне обґрунтування правових, організаційних та фінансових засад забезпечення інтенсивності демократичних процесів, як одного з основних факторів розвитку державної служби в Україні в умовах реформування державного управління, що мають базуватися на ознаках певної пріоритетної моделі демократії.

Виклад основного матеріалу. Аналіз факторів впливу на стан та розвиток державної служби в Україні [1] дозволив представити первісні змінні, які відображають розвиток державної служби, проблеми та тенденції, що свідчать про необхідність пріоритетної уваги до питань, зокрема забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі.

Демократія у сучасному світі є важливою і загальновизнаною цінністю. Ядро демократії становлять громадянство і громадянськість. По-справжньому демократичне громадянство виявляє себе у самоорганізації і самоврядуванні на всіх рівнях організації суспільства – у профспілковому русі, діяльно-

сті різноманітних неурядових організацій, що становлять громадянське суспільство, тощо. Демократія потребує свідомого й активного залучення громадян до суспільного життя, і без цього вона не може відбутися. Тому пріоритетом забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі має стати активне залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління державними справами.

Щоб обґрунтовано підійти до проблеми забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі, скористуємося напрацюваннями інституційного підходу та спробуємо відповісти на дві групи питань: 1) якими є головні особливості внутрішніх і міжнародних умов, за яких Україна здійснює свій перехід до демократії; 2) які моделі демократії найбільше відповідають цим умовам і які перспективи вони можуть запропонувати для забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі.

До основних моделей демократії переважно відносять процедурну, елітарну, плюралістичну, соціальну й учасницьку.

Процурна модель демократії. Головна ідея моделі – визначальність процедури виборів як основного способу волевиявлення громадян та інструмента контролю за владою. Ознаки демократичності державної служби – існування правил (процедури) і їх дотримання (чіткі процедури заміщення вакантних посад, врахування думки колективу при обранні керівництва, детальне визначення правил поведінки, повноважень, обов'язків службовців). Переваги – запобігання утворенню корупційних схем і домінуванню приватних інтересів над публічними у державному органі і громаді загалом.

Елітарна модель демократії. Головна ідея моделі – еліта формує суспільні цінності, розробляє шляхи суспільного розвитку, висуває кандидатів на провідні посади. Процедура виборів розглядається як механізм відбору кращих і контролю за елітою. Ознаки демократичності державної служби – рівень освіти і компетентності, моральної культури та громадянської свідомості службовців. Переваги – гарантом збереження демократії є самообмеження еліти.

Плюралістична модель демократії. Головна ідея моделі – існування реальної конкуренції організованих інтересів, при якій вибори є однією з форм конкурентної боротьби. Ознаки демократичності державної служби – розподіл повноважень і обов'язків між різними рівнями публічного управління, наявність зовнішніх контролюючих органів, конкуренція з

недержавними організаціями у наданні окремих послуг, ротація кадрів (особливо керівництва) відсутність членів партій або рівномірне представництво їхніх членів в адміністраціях, а також відсутність «кумівства» та лобювання. Переваги – посилення потенціалу розвитку державної служби шляхом створення конкурентних переваг.

Соціальна модель демократії. Головна ідея моделі – умовою існування демократії є соціальний добробут. Ознаки демократичності державної служби – справедлива винагорода за працю, відносна рівномірність розподілу соціальних благ і співмірність заробітних плат, наявність у штаті адміністрацій людей з обмеженими можливостями, самотніх матерів (батьків), багатодітних батьків та їх відповідна різнопланова підтримка. Зовнішній прояв – однакове надання послуг громадянам, незалежно від їх соціального чи матеріального статусу (якщо інше не передбачене законом). Переваги – посилення внутрішньо-організаційної соціальної відповідальності державної служби.

Учасницька модель демократії. Головна ідея моделі – активна участь громадян у громадських справах. Ознаки демократичності державної служби – зовнішній прояв: відкритість перед громадськістю, співпраця з громадськими організаціями, наявність різних дорадчих органів, поінформованість громадян щодо їх прав при звертанні до адміністрацій, залучення громадян до прийняття рішень. Внутрішній прояв: свобода прийняття рішень службовців у межах своїх повноважень, їхня поінформованість про свої права і способи їх відстоювання, підтримка керівництвом до ініціативи підлеглих. Переваги – посилення зовнішньо-організаційної соціальної відповідальності державної служби.

Окреслені ознаки демократичності мають достатньо загальне спрямування, а різноманітність підходів до визначення демократичності спонукає до висновку, що загальна оцінка повинна базуватися на сукупності ознак. Жодна із них сама по собі не є достатньою і, відповідно, не може абсолютизуватися і трактуватися як визначальна, для української ситуації однозначно не можна використовувати тільки оцінки за якоюсь однією моделлю демократії. Критерієм ефективності слід обрати певну сукупність ознак демократичності державної служби з тих моделей, часткові елементи яких спостерігаються у нинішніх умовах демократизації країни.

Отже, аналіз демократичних процесів у нашій країні дає підстави як для оптимізму, так і для песимізму, спонукає до висновку

про притаманність державній службі України елементів різноманітних підходів, серед яких найбільш суттєво вирізняються ознаки соціальної і учасницької моделей демократії, а у перспективі – і плюралістичної.

З огляду на зазначені моделі демократії, автором статті визначено правові, організаційні та фінансові засади забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі.

Правові засади та загальні принципи, які обумовлюють інтенсивність демократичних процесів на державній службі та забезпечують інтенсивність розвитку державної служби, визначаються Конституцією України, Законом України «Про державну службу», іншими законодавчими та нормативними актами. Вони віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації цілей, завдань і функцій держави, органів усіх гілок влади, повноважень та обов'язків державних службовців. Об'єктивно вони: визначають сутність державної служби, її найважливіші риси; висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої та інші сторони діяльності державних службовців; встановлюють закономірності у системі організації та функціонування державної служби; обумовлюють значущість, законність і соціальну цінність відносин, що виникають у системі державної служби; віддзеркалюють об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових відносин; закріплюють норми інституту державної служби.

Організаційні засади забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі. Управління політикою у сфері державної служби загалом має належати до компетенції уряду. Для забезпечення ефективної роботи державної служби слід уникати можливого конфлікту між повноваженнями різних органів влади, відповідальних за діяльність державних службовців. У такому випадку мова йде про *керування* як централізований вплив на розвиток державної служби з метою організації й координації її функціонування.

Як показують результати дослідження, проведеного автором [11], під час реформаторських перетворень у системі державного управління та державної служби (адже реформування – це вид організаційного перетворення) у керуванні розвитком державної служби необхідно дотримуватися певних принципів. Керуючись базовими положеннями теорії управління, як найважливішими принципами керування розвитком державної служби, можна визначити наступні: принцип

цільової сумісності і зосередження. Полягає у створенні цілеспрямованої системи керування, орієнтованої на вирішення спільного завдання – забезпечення ефективності розвитку державної служби; принцип безперервності й надійності. Означає створення таких умов, за яких досягається стабільність і безперервність заданого режиму процесу розвитку державної служби; принцип плановірності, пропорційності й динамізму. Націлює систему керування на розв'язання не тільки поточних, але й довгострокових завдань розвитку державної служби за допомогою довгострокового, поточного й оперативного планування; демократичний принцип; принцип наукової обґрунтованості керування. Виходить із того, що кошти й методи керування повинні бути науково обґрунтовані та вивірені на практиці; принцип ефективності керування. Припускає раціональне й ефективне використання ресурсів для підвищення конкурентоспроможності державної служби; принцип сумісності особистих, колективних і державних інтересів. Визначається соціальною базою, яку закладено в основу державної служби, оскільки вона покликана задовольняти інтереси всього суспільства; принцип контролю й перевірки виконання прийнятих рішень. Припускає розробку конкретних заходів щодо визначення недоліків, які заважають виконанню встановлених завдань.

Враховуючи вищезазначене, особливості функцій керування розвитком державної служби потребують, на думку автора, *комплексного системного підходу. Функції комплексної системи керування* – це основні напрями впливу на процес розвитку державної служби, які зумовлені об'єктивними закономірностями та визначеними цілями. Поєднання в одній організаційній структурі управління вищезазначених елементів дасть змогу найбільш швидко, ефективно і результативно досягти головної цілі керування розвитком державної служби в умовах реформування державного управління – створення конкурентоздатної ефективної державної служби та, відповідно, забезпечення інтенсивності демократичних процесів у системі.

Фінансові засади забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі. Держава має забезпечувати соціальний захист державних службовців, зокрема їхнє пенсійне забезпечення, на основі загальної системи чи особливих механізмів соціального та пенсійного забезпечення. За свою працю державні службовці повинні отримувати належну оплату, яка відповідає їхнім обов'язкам та функціям. Така оплата має роз-

глядатися як засіб досягнення бажаних цілей та повинна бути достатньою для того, щоб уникати загрози корупції або участі державних службовців у діяльності, яка є несумісною з виконанням ними своїх професійних обов'язків [12].

Висновки. Забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі повинно базуватися на ознаках певної моделі демократії. З проведеного аналізу витікає, що для української державної служби найбільш суттєво вирізняються ознаки соціальної і учасницької моделей демократії, а у перспективі – і плюралістичної. З огляду на зазначені моделі демократії, визначено правові, організаційні та фінансові засади забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі, що є однією з передумов підвищення престижу державної служби, її професіоналізації, оптимізації результативності та ефективності діяльності державних службовців. Важливу роль у приведенні розвитку державної служби у відповідність до обраних моделей демократії відведено комплексному системному підходу. Його сутність органічно поєднує сукупність інтегрованих, замкнених управлінських і аналітичних процесів, методологій і технологій, необхідних для комплексного моніторингу і управління розвитком державної служби. Комплексна система керування розвитком державної служби сприятиме більш точному формуванню впливу на процес складної взаємодії між різними аспектами поведінки системи державної служби в умовах реформування державного управління, на приведення у відповідність до логіки внутрішнього розвитку і стану зовнішнього середовища тих підсистем (цілей, функцій, методів, організаційних структур управління), які є визначальними для забезпечення інтенсивності демократичних процесів на державній службі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дементов В.О. Аналіз факторів впливу на розвиток державної служби в Україні. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ Магістр, 2012. №4. С. 214–220.
2. Бабкіна О.В. Держава і громадянське суспільство: комунікаційні аспекти і протиріччя третього тисячоліття: моногр. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування. К.; Сімферополь: МАУП, 2003. С. 8–24.
3. Діденко Н.Г. Управління, влада, держава: філософські аспекти взаємодії: моногр. Донецьк: ДонДУУ, 2005. 128 с.
4. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності. Х.: Право, 1996. 163 с.
5. Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави. Х.: ФІНН, 2009. 216 с.

6. Якубовський О.П., Бутирська Т.О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: моногр. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2004. 196 с.

7. Бульба В.Г. Сутність і зміст функцій сучасних демократичних держав. Теорія та практика державного управління. 2010. Вип. 4 (31). С. 16–24.

8. Буник М. Демократичність як критерій оцінки адміністративної діяльності. Демократичне врядування. 2010. Вип. 5. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_5/fail/Bunuk.pdf. – Назва з екрану.

9. Козаков В.М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: моногр. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 284 с.

10. Паламарчук В.М., Литвиненко О.В., Янішевський С.О. Трансформації демократії та

пошук стратегії суспільно-політичного розвитку України: моногр. К.: НІСД, 2003. 120 с.

11. Дементов В.О. Демократичні перетворення в державній службі в контексті демократизації державно-управлінських відносин. Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2011. Вип. 2 (33). С. 375–381.

12. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / за заг. ред. Ф.М. Рудича. К.: Парламентське вид-во, 2006. 412 с.

13. Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: моногр. К.: Юридична думка, 2007. 336 с.