

МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В НОВИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

І. ПАХОМОВ

*доктор юридичних наук, професор,
академік Української академії наук,
завідувач кафедри правознавства,
заслужений діяч науки і техніки України
(Одеський державний економічний університет)*

Т. ПАХОМОВА

*доктор наук з державного управління,
завідувач кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
(Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України)*

Серед проблем, пов'язаних із розвитком держави у період збільшення ризиків та кризових явищ суспільного розвитку, проблема підвищення ефективності системи державної служби набуває особливої актуальності. Адже ефективна державна служба становить один із найважливіших чинників успішної реалізації політичних, економічних, соціальних та антикризових програм в Україні. Її діяльність має бути орієнтована на демократичні цінності, серед яких: захист прав та свобод людини і громадянина; створення умов для економічної та політичної свободи, а також добробуту всіх громадян; забезпечення розвитку відкритого громадянського суспільства, прогнозування і подолання кризових явищ у суспільстві. Тільки високо-

професійна державна служба здатна забезпечити демократичне, правове, ефективне та результативне державне управління. В інтересах громадян державна служба повинна забезпечити результативну та стабільну діяльність органів державної влади відповідно до їх завдань, функцій і повноважень на конституційних засадах. Ця система має бути прозорою, гарантувати верховенство закону, затвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю влади.

Нині функціонування державної служби в Україні регулюється Законом України «Про державну службу» (1993 р.), який вичерпав свій потенціал та стримує розвиток інституту державної служби, а також понад 700-ма іншими законодавчими актами.

Закон України «Про державну службу» заклад засади політично нейтральної, заснованої на принципах служіння народові та професіоналізму державної служби. Але, попри усі досягнення, накопичилося багато системних проблем, які перешкоджають подальшому розвитку державної служби, підвищенню її ефективності в умовах зростання ризиків та кризових явищ у суспільстві. Вони переважно пов'язані з певною невідповідністю результатів функціонування державної служби з сучасними потребами та вимогами суспільства. Вирішити ці проблеми можна через урегулювання правового статусу державної служби, розвиток її інституційної спроможності, створення ефективної системи управління. Нині необхідним є реформування державної служби через виокремлення та подолання проблем сучасної державної служби України та наукове забезпечення її розвитку в контексті розвитку демократичних перетворень та подолання кризових явищ. Тому для України в нових умовах розвитку держави є потреба в перегляді цілей, завдань, структури та функцій державної служби і управління нею для розроблення методологічних засад та практичних рекомендацій щодо підвищення її ефективності.

У цьому контексті стає актуальним вивчення державної служби як системного об'єкта, тобто її змісту, мети, структури, елементів та зв'язків, механізмів функціонування та розвитку, забезпечення ресурсами. Можна зазначити, що з позицій системної методології державна служба — це цілісний, складний, динамічний, багатофакторний та багатофункціональний системний об'єкт, на існування якого впливає безліч чинників як зовнішнього, так і внутрішнього середовища. Зрозуміло, що такий об'єкт потребує всебічного,

міждисциплінарного вивчення, переосмислення цілей його функціонування в контексті сучасних ідей правової держави, громадянського суспільства, демократичних перетворень, економічного розвитку. Для вивчення такого об'єкта необхідні нові методологічні підходи, методи, інструменти.

Саме тому в останні роки питання державної служби стали об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених та практиків, які досліджують наукові та практичні проблеми функціонування і розвитку системи державної служби, її відкритості, прозорості, професіоналізації, ефективності, модернізації, якості, етичної інфраструктури, адаптації до вимог демократичного врядування, європейських стандартів тощо. Але більшість із них вивчає лише окремі аспекти цих проблем.

Без сумнівів, на нові підходи до механізмів функціонування державної служби вплинули нормативно-правові акти, в яких розглядаються різні аспекти вдосконалення її функціонування. Існуючі теоретичні положення щодо державної служби можуть бути екстрапольовані на вирішення проблем підвищення її ефективності через механізми організаційних перетворень.

Практика вказує, що труднощі та помилки, які пов'язані з процесами організаційних перетворень у системі державної служби в Україні, зумовлені відсутністю комплексних теоретичних розробок у цій сфері. Тому актуальним є дослідження теоретико-методологічних основ механізмів організаційних перетворень у системі державної служби і визначення перспектив їх удосконалення на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Метою статті є визначення теоретико-методологічних основ механізмів організаційних перетворень у си-

стемі державної служби як одного з напрямів підвищення її ефективності, визначення підходів впровадження отриманих наукових результатів у практику державної служби України.

Як було зазначено вище, державна служба може розглядатися як системний об'єкт — відкрита динамічна система, що розвивається, і складовими якої виступають: державні органи, на які покладені повноваження виконання завдань та функцій держави, що реалізують державні службовці; процеси та процедури, що пов'язані як із функціонуванням та розвитком системи державної служби в цілому, так і з функціонуванням у цій системі її елементів — державних службовців; їх нормативно-правова регламентація; державні службовці, які є активними елементами цієї системи, та їх діяльність щодо реалізації завдань та функцій держави; ресурсне забезпечення процесів функціонування та розвитку системи державної служби (час, знання, інформація, фінанси тощо); продукти системи державної служби (нормативно-правові акти та послуги).

При такому розгляді системи державної служби та механізмів її функціонування виділяють три основні лінії: розроблення теоретичних основ ефективності державної служби; побудова адекватного системній методології дослідницького апарату (формальна сфера); впровадження нових ідей і методів у дослідження її ефективності (прикладна сфера). Адже система державної служби є динамічною системою, що може бути піддана аналізу, побудована і керована на основі загальних принципів побудови і функціонування систем. На рівні управління галуззю системна методологія дає змогу підвищити ефективність у прогнозуванні та розвиткові галузі, галузевих і

комплексних програм, організаційних структур галузі та ін. Розглядаючи державну службу як системний об'єкт, можна стверджувати, що сумарна ефективність системи державної служби безпосередньо залежатиме від ефективності її елементів, а саме: від ефективності державних органів; процесів та процедур у системі державної служби, ресурсного забезпечення, нормативно-правових актів, які в сукупності регламентують функціонування системи державної служби, державних службовців, їх особистісних характеристик, їх діяльності на робочих місцях тощо. Ефективність державних органів, у свою чергу, залежить від стратегії державного органу, його структури, компетенцій, спільних цінностей, технологій прийняття рішень та надання послуг, ресурсів (людських, організаційних, часових, матеріальних, фінансових, інформаційних, інтелектуальних). Тому визначення показників ефективності як системи державної служби в цілому, так і її підсистем потребує подальших наукових розробок. Слід також зауважити, визначення показників ефективності системи державної служби, на нашу думку, має відбуватися через визначення показників ефективності її підсистем.

Сучасні підходи до розгляду механізмів організаційних перетворень у системі державної служби, з метою покращення її ефективності, полягають у визначенні принципів, законів функціонування та розвитку системи державної служби, процесів функціонування, взаємозв'язків і взаємовідносин як між елементами, компонентами та підсистемами державної служби, так і всією системою державної служби з суспільством у цілому, і можливості аналізу впливів суспільства на якість її функціонування. В межах такого підходу стає можли-

вим виявлення того, як саме зовнішнє середовище, тобто суспільство, впливає на систему державної служби і навпаки.

Важливість цієї проблеми пов'язана з вимогами тих змін, які останнім часом відбуваються в українському суспільстві, розумінні необхідності суттєвого оновлення та вдосконалення системи державної служби, нових вимог до характеру законодавчої та нормативно-правової бази, щодо регулювання екзистенції державної служби.

Необхідно зауважити, що реформування системи державної служби в Україні відбувається дуже повільно, без відповідного науково-методичного супроводження процесів такого реформування. І хоча при Головному управлінні державної служби України створено Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, його діяльність не може охопити увесь аспект науково-методичних та практичних проблем, що пов'язані з модернізацією системи державної служби. Крім цього, на реалізацію державної політики щодо реорганізації системи державної служби впливають тіньова економіка, нерівність у розвитку регіонів, недостатня кількість спеціалістів у галузі державного управління, які могли б в умовах кризових явищ займатися підготовкою та реалізацією всього комплексу проблем, які виникають, та підготовкою в цьому контексті нормативно-правових актів щодо реформування. Останнім часом у системі державної служби відбуваються процеси, які не узгоджуються не лише з теоретичними, науковими принципами та механізмами щодо реформування, а й з чинним законодавством. У міністерствах, держадміністраціях відбуваються реорганізаційні перетворення, в яких часто відсутня логіка державного управління, ігноруються вимоги ста-

більності функціонування та розвитку державної служби. Водночас системні зміни у будь-якій системі, в тому числі у системі державної служби, не можуть бути необдуманими, необґрунтованими, хаотичними.

Організаційні перетворення, наприклад, пошук такої організаційної структури, «яка потрібна», необхідно спрямувати, насамперед, на вдосконалення стратегії функціонування та розвитку системи. Адже організаційна структура «обслуговує» стратегію, вона мусить бути адекватною стратегії. Підсистеми системи державної служби (зокрема, місцеві державні адміністрації, що функціонують в умовах сучасного періоду розвитку держави), в першу чергу, потребують сучасного інструментарію та методичного забезпечення, які можуть допомогти у проведенні якісних організаційних перетворень. Необхідна консультативна допомога з боку наукового середовища та Головного управління державної служби. В цьому контексті необхідно розробляти не лише стратегії регіонального розвитку, а й стратегії розвитку органів виконавчої влади відповідно до стратегій розвитку регіонів. У таблиці 1 наводяться складові механізми організаційних перетворень у системі державної служби.

Впровадження організаційних змін у процес розвитку системи державної служби може відбуватися різними шляхами. Це може бути, наприклад, запровадження новітніх технологій щодо прийняття управлінських рішень: оптимізація регламентів державних адміністрацій щодо розроблення планів роботи, порядку внесення та розгляду проектів розпоряджень голови адміністрації, організаційної роботи з документами, підвищення кваліфікації державних службовців у контексті антикризового управління, впровадження

системи управління якістю та знаннями тощо. Як показує практика, оптимізація роботи з документами приводить до підвищення оперативності при прийнятті управлінських рішень, які закріплюються у нормативно-розпорядчих документах. Таким чином, підвищується гнучкість системи, її здатність вчасно реагувати на динамічні зміни зовнішнього середовища (економічні, політичні, соціальні, адміністративні тощо).

Або це може бути впровадження стимулювання та мотивації державних службовців до інновацій; введення систем управління якістю в роботу державних адміністрацій тощо. Можна визначити такі типи організаційних перетворень у системі державної служби: 1) реструктуризація, реконструкція, що належать до перетворення процесів, структур, систем, ресурсного

потенціалу; 2) реорієнтація, що включає переформулювання цілей і стратегії залежно від вимог навколишнього середовища; 3) ревіталізація, що складається зі зміни способів поведінки системи в навколишньому середовищі та поведінки всередині організації (стилів діяльності, організаційних відносин, організаційного поведіння); 4) перемодельовання, що складається зі зміни цінностей і переконань працівників, у тому числі керівництва.

Результати наукових досліджень вказують на те, що для впровадження організаційних змін необхідно враховувати такі фактори: високий ступінь незадоволення існуючим станом, чітко визначений стан, якого необхідно досягти, знання практичних кроків щодо реалізації організаційних перетворень [1, 2].

Таблиця 1

Складові механізми організаційних перетворень у системі державної служби

<i>Складові механізми організаційних перетворень</i>	<i>Зміст складових</i>
складова організаційно-структурних перетворень системи державної служби	забезпечує вдосконалення організаційної структури системи державної служби
складова розвитку технологій прийняття та реалізації управлінських рішень	забезпечує розвиток технологій прийняття та реалізації рішень
складова технологій надання послуг	забезпечує відбір та стандартизацію послуг, управління якістю, доступність та вчасність їх надання
складова розвитку персоналу	забезпечує добір, ротацию, підготовку та перепідготовку державних службовців
складова фінансової підтримки організаційних перетворень	реалізує функціонування кредитно-фінансового механізму забезпечення інновацій, трансформацій, оцінки ризиків, прогнози й оцінки взаємодій із суб'єктами зовнішнього середовища
складова внутрішніх та зовнішніх комунікацій	забезпечує прозорість та відкритість системи державної служби, адаптацію її до умов зовнішнього середовища, якісне використання інформаційних ресурсів
складова інновацій	забезпечує мотивацію до інновацій у системі державної служби, їх оцінку та реалізацію, управління знаннями в системі державної служби

Кожна підсистема державної служби має набір різноманітних цілей. Будь-яка мета відображає одну з об'єктивно необхідних сторін функціонування і розвитку підсистеми. Стратегічна ціль у системі цілей посідає особливе місце. Наприклад, схильність вищого керівництва до централізації при проектуванні змін у державному органі призводить до встановлення багаторівневої ієрархії, домінування вертикальних зв'язків над горизонтальними, створення великої кількості контролюючих структур, або елементів. Значний вплив на організаційне проектування чинять зовнішні умови і територіальне розташування, рівень компетенції та повноважень, вік існування органу державного управління. Рішення керівництва про прийняття стратегії, що орієнтована на соціальні потреби, також веде до відповідної зміни організаційної структури. При проектуванні необхідно враховувати потреби, інтереси, настанови, рівень кваліфікації, мотивації, дисциплінованості працівників тощо.

На початку процесу організаційних перетворень відбувається аналіз діючої організаційної структури, що покликаний встановити, як саме вона відповідає вимогам середовища до органу державного управління (його стратегічній меті), тобто наскільки вона раціональна з погляду встановлених критеріїв. До цих критеріїв, як правило, належать такі: співвідношення між централізацією і децентралізацією в державному органі; обсяг у системі функцій контрольних функцій, встановлений для кожного рівня управління; аналіз і оцінка апарату управління (кількість державних службовців, наявність елементів дублювання, розподіл повноважень і відповідальності); аналіз функцій управління (способи і технологія

прийняття управлінських рішень, принципи і методи мотивації державних службовців); оцінка технологій функціонування (зміна технології, впровадження інновацій) тощо. Орган державного управління, як відомо, — складна система, що містить велику кількість підсистем: технологічну, економічну, соціальну, інформаційну, адміністративну тощо. Одні з цих підсистем можна піддати раціональному проектуванню, а певні підсистеми (наприклад, соціально-психологічна), через велике число змінних, що не можуть бути формалізованими і тому вираженими у кількісному вигляді, вимагають діалектичного підходу до якісного і кількісного опису. Цим пояснюється специфіка технологій проектування в системі державної служби, яка є складною системою. Сутність цієї технології — кількісно-якісний підхід до оцінки організаційних структур, сполучення формалізованих методів із суб'єктивною діяльністю керівників, фахівців і експертів з відбору і оцінки найкращих варіантів організаційних проектів для органів державного управління.

Отже, у процесі організаційних перетворень у системі державної служби, як правило, необхідно вирішувати такі завдання: визначення стратегічної мети і, відповідно до неї, типу організаційної структури; уточнення складу і кількості підрозділів за рівнями управління; визначення чисельності державних службовців; визначення характеру співвідпорядкованості між відділами та управліннями; розрахунок фінансових витрат, час, необхідний для проведення перетворень, необхідних фахівців тощо. На кінцевому етапі необхідно визначити повноваження та компетенції для кожного структурного підрозділу, потоки інформації, документообіг, відповідальність.

У методологічному плані важливо визначити підходи, за допомогою яких може бути оцінена ефективність органу державного управління в системі державної служби. Один із таких підходів – вибір еталонного варіанту системи управління, із яким можна було б порівнювати орган, в якому відбувається процес організаційного проектування. Еталонний варіант, як правило, розробляється за допомогою сучасних методів експертних оцінок. Еталонним варіантом також може бути визнана і ефективно діюча державна установа, що функціонує в цій галузі державного управління, або її аналог у міжнародному світі (тобто за допомогою методу бенчмаркінгу).

Для більш достовірної оцінки ефективності проектованої організаційної структури в системі державної служби можна виділити кілька критеріїв оцінки його ефективності. Наприклад, оцінка ефективності на основі показників, що характеризують кінцеві результати діяльності державного органу щодо реалізації управлінських рішень та надання послуг. Але, незважаючи на поширення такого підходу, його не можна абсолютизувати, оскільки він дуже абстрактно оцінює вплив організаційної структури і управлінської діяльності на досягнення кінцевих показників як органу державної влади, так і системи державної служби в цілому. Важливим шляхом у напрямі вдосконалення визначення показників ефективності державних органів може бути розроблення ними стратегій їх розвитку.

У літературі пропонуються певні напрацювання щодо обліку впливу апарату управління на кінцеві результати діяльності організації (мова йде про оцінку витрат на апарат управління й облік його безпосереднього внеску у кінцеві результати діяльності

організації). Також існують кількісні методи вивчення залежності між кінцевим результатом, досягнутим соціальною системою, і продуктивністю її апарату управління. Ця залежність визначається через кількість виробленої кінцевої продукції, що припадає на одного працівника апарату управління. В системі державної служби кількість виробленої продукції можна апроксимувати кількістю реалізованих управлінських рішень (розроблених нормативно-правових актів) та наданих послуг. Тоді коефіцієнт ефективності державного органу можна визначити так:

$$Q = P_n / V,$$

де P_n – кінцевий результат (ефект), отриманий від функціонування державного органу; V – витрати на управління (фонд заробітної плати, витрати на утримання помешкань, придбання і ремонт засобів оргтехніки, прийом і передача управлінської інформації).

На закінчення хотілося б зауважити, що вся робота з проектування підсистем та компонентів системи державної служби передбачає прийняття нестандартних організаційних рішень з урахуванням впливу зовнішнього і внутрішнього середовища.

Розгляд основних проблем організаційних перетворень у системі державної служби в контексті адміністративно-державного менеджменту дає підстави зробити висновок про те, що такий теоретичний аналіз і розроблення ще тільки починаються. У науковій літературі з проблем підвищення ефективності розвитку системи державної служби йде активна полеміка щодо визначення основних законів функціонування і розвитку системи державної служби, виявлення і формулювання основних категорій, по-

нять і термінів, тобто усього інструментарію, що необхідний для подальшого розвитку науки і практичної діяльності.

Необхідно також зазначити, що, незважаючи на зусилля Головного управління державної служби України щодо оптимізації організаційних структур у системі державної служби (функціональні обстеження та ін.), ситуація щодо оптимізації організаційних структур системи державної служби шляхом реорганізаційних перетворень у цілому не змінилася. Це можна пояснити насамперед тим, що на процеси реорганізаційних перетворень впливають фактори зовнішнього середовища: політичні, організаційні, економічні, соціальні тощо. На основі дослідження системи державної служби з позицій системної методології визначені основні характеристики системи державної служби — система державної служби: реальна (за походженням), соціальна (за субстанціональною ознакою), складна (за рівнем складності), відкрита (за характером взаємодії із зовнішнім середовищем), динамічна (за ознакою мінливості), імовірнісна (за способом детермінації), цілеспрямована чи ціленаправлена (за наявністю цілей), самокерована (за ознакою керованості), тектологічна (за наявністю структурних комплексів), така, що розвивається сама по собі. В умовах кризових явищ ефективність такої системи залежить від цілісності комплексу тих заходів, що спрямовані на її підвищення. Ефективність системи державної служби залежить від процесів її функціонування, організаційних структур органів влади, якісних ресурсів (інтелектуальних, науково-методичних, організаційно-правових, фінансових, людських, часових тощо) [5]. Процеси організаційних перетворень у системі

державної служби потребують сучасного науково-методичного та організаційно-правового забезпечення.

Адже з будь-якого одного центрального органу державного управління неможливо все детально передбачити і регламентувати в системі державної служби. Тому для обласних та районних державних адміністрацій органів місцевого самоврядування необхідна більша свобода при здійсненні процесів організаційних перетворень на засадах сучасного цілісного нормативно-правового забезпечення. Не існує єдиної оптимальної методики проведення організаційних перетворень. Але існують певні механізми (засади, принципи, правила, моделі та підходи), які необхідно використовувати в процесі організаційних перетворень у системі державної служби [4].

Перед початком реформаторських перетворень у системі державної служби та її підсистемах (адже реформування — це вид організаційного перетворення) необхідно відповісти на запитання: як розподіляти кошти між поточними процесами і процесами організаційних перетворень? Які організаційні перетворення впроваджувати? Коли? З якою інтенсивністю? З якими витратами? Яку задати динаміку перетворень? Яким буде очікуваний результат? Якими є ризики такого результату? Хто несе відповідальність за хід реорганізаційних процесів процесу? Як буде вимірюватися їх ефективність?

Механізм організаційних перетворень у системі державної служби та в її підсистемах пов'язаний зі зміною цілей функціонування, завдань, функцій тощо. Організаційні перетворення повинні впроваджуватись за узгодженою програмою (стратегією), яка формалізується у вигляді відповідного документа, та містить конкретні

визначення відносно етапів, термінів та коштів реалізації. Крім цього, було б бажано окреслити в програмному документі очікувані результати від організаційних перетворень у вигляді показників ефективності функціонування системи після її проведення. Безумовно, якість процесів організацій-

них перетворень у системі державної служби однаково залежатиме не лише від опрацювання стратегії реорганізації та її реалізації, а й від готовності державних службовців до реорганізації, інноваційного та психологічного клімату, наявних матеріальних та нематеріальних ресурсів.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Друкер П. Ф. Эффективное управление : экономические задачи и оптимальные решения / пер. с англ. — М., 1998. — 228 с.
2. Минцберг Г. Структура в кулаке : создание эффективной организации / пер. с англ. ; под ред. Ю. Н. Каптуревского. — СПб., 2004. — 512 с.
3. Carnall C. A. Managing Change in Organization. — New York, London, 1990. — 347 p.
4. Оценка, анализ и реструктуризация организационных структур управления предприятий и объединений в условиях рыночных отношений. — М., 1991. — 127 с.
5. Показатели эффективности реформ государственного управления. — М., 2004. — 76 с.

Вийшло друком видання:

Селіванов А. О.

Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. — К., 2009. — 560 с.



Наукові й практичні статті автора складають за своїм змістом оригінальну працю з конституційної, судової, адміністративної та публічно-правової проблематики, яка також торкається прав і свобод громадянина стосовно органів влади. Окремо сформований розділ конституційної юрисдикції відображає актуальні питання дослідження верховенства права як принципу праворозуміння і правозастосування. Широкий діапазон наукових поглядів автора привертає увагу до найбільш складних питань правової політики, що безпосередньо стосуються формування законодавства у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, банківських установ, а також інших питань правового регулювання суспільних відносин.

Полемічний виклад посилює інтерес до автора та його наукової праці, що сприятиме приверненню уваги широкого кола не тільки правознавців і політологів, а й допитливих читачів, які цікавляться сучасними проблемами права та держави.

Замовляйте видання за телефонами:

(44) 537-51-20, 537-51-21

або електронною поштою sales@inyure.kiev.ua

<http://shop.inyure.kiev.ua>