

ЛИПОВСЬКА Наталія Анатоліївна,  
д-р наук з держ. упр., доц., проф. каф. держ. упр.  
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

## ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Досліджується інституціоналізація державної служби. Аналізується структура державної служби як інституціонального комплексу. Наукове осмислення процесу інституціоналізації державної служби дозволяє визначити способи збереження цілісності державної служби як інституціонального комплексу.

Ключові слова: державна служба, інститут, інституціоналізація.

### *Липовская Н. А.* Особенности институционального развития государственной службы Украины

Исследуются институционализация государственной службы. Анализируется структура государственной службы как институционального комплекса. Научное осмысление процесса институционализации государственной службы позволяет определить способы сохранения целостности государственной службы как институционального комплекса.

Ключевые слова: государственная служба, институт, институционализация.

### *Lipovska N. A.* Features of institutional development of Ukrainian public service

The institutionalization of public service is investigated. The structure of public service as the institutional complex is analyzed. The scientific approach permits to define the ways of integrity of public service as the institutional complex.

Key words: public service, institute, institutionalization.

**Постановка проблеми.** Суперечливий характер процесів формування інституту державної служби в Україні зумовлює необхідність, актуальність і важливість розробки науково-теоретичних засад, методологічного підґрунтя інституціоналізації державної служби, а також апарату досліджень, що забезпечує аналіз стану й прогнозування перспектив розвитку, науково обґрунтований вибір пріоритетних напрямів модернізації, практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління здійснюваними змінами із залученням соціального потенціалу, що визначається самою сутністю державної служби та її оточенням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичне підґрунтя статті складають праці, присвячені розробці проблем державної служби як інституціонального утворення, методологічним аспектам державного управління. У працях В. Б. Авер'янова [1], В. Д. Бакуменка [3], Ю. П. Битяка [4], С. Д. Дубенко [5], Г. І. Лелікова [6], В. Я. Малиновського [7], Т. В. Мотренка [8], П. І. Надолішного, О. Ю. Оболенського [9], В. М. Олуйка [10], С. М. Серьогіна [11] та інших науковців подано результати досліджень організації та самоорганізації державної служби, факторів її дестабілізації (корупція, кар'єризм, бюрократизм тощо), виявлено зв'язки державної служби й суспільства, інституціональні засади державного управління, діяльнісний підхід до розгляду державної служби тощо.

**Мета статті.** Метою роботи є науково-теоретичне обґрунтування інституту державної служби України та розробка моделі управління її інституціональним розвитком.

**Виклад основного матеріалу.** Інституціональний погляд на державну службу істотно узагальнює її концептуальне розуміння, переборює стереотип традиційного «діяльнісного» бачення державної служби. Інститут традиційно розглядався в рамках юридичної науки як «сукупність норм права, що регулюють визначену групу суспільних відносин одного порядку і, як правило, є складовою частиною відповідної галузі права» [12, с. 226]. Дане розуміння інституту історично виходить з поняття інституції (від лат. *institutio* – «наставляння»), сформованого, як елемент римського приватного права, в інституції Гая, а потім, як зведення цивільного права, в інституції Юстиніана.

У соціології поняття «інститут» набуло більш широкого значення, це насамперед визначений спектр соціально регульованої й організованої поведінки людей та їх стосунків.

В інституціоналізмі звичайно виділяють три напрями: 1) соціопсихобіологічний (Веблен та ін.) – боротьба видів за існування і природний відбір; 2) соціальний (Коммонс) – правові відносини як визначальні соціально-економічні відносини в суспільстві; 3) економічний (Мітчелл) – проблеми економічних циклів і процесів [2, с. 875].

Розгляд державної служби як інституціонального комплексу дає додаткові можливості в осмисленні соціальних основ державної служби, виявленні її місця в структурі влади і державного управління. Передусім державна служба є інститутом реалізації державної влади. Державна служба у своїх сутнісних характеристиках – соціальний інститут реалізації функцій держави. Державна служба виникає разом з державою; розвиток держави в державу соціальну детермінує перетворення державної служби на один з основних інститутів українського соціуму.

Державну службу як соціальний інститут-організацію доцільно розглянути з позицій соціальних цінностей, норм, структурних компонентів і соціальних ролей. Розуміння державної служби як особливого інституту потребує виявлення його основних структурних компонентів. З цією метою необхідно використовувати системний підхід. Наявність системоутворюючих чинників дозволяє визначити державну службу як соціальну систему. Загальними для всіх систем є такі вимоги: наявність загальної мети для сукупності всіх компонентів; підпорядкування цілей кожного компонента загальній меті системи; усвідомлення кожним компонентом своїх завдань і розуміння загальної мети; виконання кожним елементом своїх функцій, що впливають з поставленого завдання; відносини субординації та координації між елементами системи; наявність зворотного зв'язку між керуючою і керованою підсистемами. Усі ці положення в повному обсязі характерні для розуміння державної служби як системи.

Мета і завдання державної служби в остаточному підсумку визначаються потребами і волею соціуму, його першосуб'єкта – народу. Її соціальна роль, соціальний статус зумовлені характером соціально-економічного ладу, типом держави, режимом правління, кількісним і якісним складом службовців, внутрішнім устроєм, характеристикою функціонування, системою її правового регулювання.

Як будь-яка складна організаційна система, державна служба має розширену і розгалужену адміністративну структуру, одиницею якої є державний орган, що

здійснює визначену частину державних функцій і наділений визначеними владними повноваженнями.

Розуміння державної служби як інституціонального комплексу зумовлює необхідність розгляду його структурних компонентів, якісних характеристик. На сьогодні здійснено перші обґрунтування державної служби як правового інституту [1, с. 48 – 52], виявлено особливості державної служби як економічного інституту [12, с. 77 – 78]. Державна служба як система інститутів являє собою сукупність взаємодіючих між собою підсистем, спрямованих на досягнення загальної мети, у яких кожна окремо виконує визначену функцію, але внаслідок синергетичного ефекту під час їх взаємодії сама державна служба як система набуває нових властивостей (цілісності, збалансованості рівноваги, розподілу сфер і способів діяльності, єдності підходів до вирішення завдань визначеного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів).

Аналіз службових документів, спеціальної літератури і практики дає підставу вважати, що державна служба як інституціональний комплекс, як система інститутів включає інститут державних соціальних послуг, правовий, соціальний, соціокультурний, організаційно-управлінський, економічний, інформаційно-комунікативний, інтелектуально-духовний інститути. Таким чином, державна служба виступаючи в ролі того чи іншого інституту, «розгортаючись» у тому чи іншому напрямі, утворює певне функціональне поле. Як організаційно-управлінський інститут державна служба є професійною діяльністю із забезпечення виконання повноважень державних органів, виступає в ролі соціального механізму реалізації функцій держави, що є гарантом розвитку соціуму.

Наявність державної власності зумовлює необхідність державного управління у сфері економіки, пов'язаної з цією власністю, а також – участь державної служби в регулюванні ринкових відносин. Забезпечення цієї функції держави і здійснює державна служба як економічний інститут. Таким чином, головним завданням цього інституту є створення таких форм і методів економічної політики і впливу на економіку, які б забезпечили стійкий довгостроковий соціально-економічний розвиток країни. Головне економічне завдання державної служби полягає в забезпеченні макроекономічної рівноваги в суспільстві. Держава повинна забезпечити потреби своїх громадян у товарах і послугах, що не можуть вироблятися та надаватися в ринкових умовах, і мінімізувати зовнішні витрати (екстерналії).

Будучи правовим інститутом, державна служба покликана забезпечити реалізацію цілей і функцій держави, створити механізм зв'язку держави з громадянами і їх об'єднаннями, забезпечити сполучення інтересів громадян і їх суспільних об'єднань, створити правовий простір життя і діяльності громадян, їх прав і свобод, інституціалізуючи соціальні норми, вироблені в суспільстві й необхідні для його існування. У той же час діяльність цього інституту має і внутрішній адміністративно-правовий характер.

Виступаючи в ролі духовно-культурного інституту, державна служба являє собою неформальну структуру: прояв особистісних факторів, ціннісних орієнтацій службовців, їх потреб, інтересів і психологічних особливостей. Державна служба встановлює соціальні норми, культуру організації, організаційну культуру. Державній службі необхідний відкритий інформаційно-комунікативний зв'язок як усередині своєї структури, так і з іншими суб'єктами держави і громадянського суспільства для ефективного виконання своїх функцій. Це дозволяє визначити її і як інформаційно-комунікативний інститут. Інформаційна відкритість державної служби дозволяє

асоціювати соціальні потреби громадян для вироблення соціальних стандартів, забезпечення визначеного якісного рівня життя.

Обґрунтування інституціонального комплексу державної служби показує «набір» її основних функцій таких, як: організаційно-управлінська, соціально-економічна, сервісна, інформаційно-комунікативна, соціально-правова, духовно-культурна, виховна. Така структура додає державній службі стійкість, стабільність під час зовнішніх і внутрішніх змін. Інституціональний підхід допомагає зрозуміти, що саме необхідно стабілізувати в державній службі.

Отже, державна служба є складним інституціональним комплексом, системою інститутів, злагоджена робота яких унаслідок синергетичного ефекту дозволяє регулювати загальне положення в економічному, політичному, духовному і соціальному житті суспільства і задовольняти соціальні потреби громадян.

Система управління інституціональним розвитком державної служби складається з трьох підсистем: інституціональне управління, управління цілями та управління кадрами. Інституціональне управління передбачає управління за допомогою інститутів власне на державній службі. Це передусім такі інститути державної служби, як інститут організації, інститут норми, інститут статусу, інститут процедури.

Розгляд державної служби як організаційного інституту передбачає як складову частину «сукупність організаційних норм, способів, процедур, стандартів і традицій упорядкування, регулювання й координації спільної діяльності державних службовців». Перераховані елементи також є інститутами, що здатні цілеспрямовано впливати на державну службу.

Інститут норми є необхідною умовою, раціональною основою існування формальної організації. Інституціональний характер норм указує на їх сталість, стійкість, що забезпечує певною мірою захист від анархії, можливість для управління й нормального розвитку. Інституціональність може «законсервувати» норми, тоді вони перестають відповідати насущним вимогам, надмірне спирання на них призведе до зайвої бюрократизації організації й до того, що ця організація буде задовольняти тільки власні потреби. Виділення норм управління як виду має на меті регламентацію управлінських відносин. Уточнюючи в розпорядженнях, наказах та інших актах права й обов'язки, управлінський орган формує своєрідний фундамент організованості й порядку.

Державно-службові норми, що визначають права, обов'язки, обмеження, гарантії й економічне забезпечення, становлять основу статусу державного службовця і державного органу. До найбільш важливих характеристик їх статусу належать сталість, урегульованість, зумовленість. Інститут статусу – це сукупність статусів державного службовця й статусу державного органу. Визначаючи статус державного службовця як інтегративний показник стану державного службовця в системі державної служби, інституціональне управління задає організаційні, соціальні й правові параметри формального статусу державного службовця, що включає таке: статус службовця Української держави; статус у рамках обраного виду служби; статус у рамках професії та спеціалізації (статус керівників, головних спеціалістів, працівників юридичних відділів тощо). Зрозуміло, що на статус впливають різні зовнішні фактори (соціально-економічні й політичні умови в країні, рівень культури та ін.). Однак інституціональне управління за допомогою правових важелів може регламентувати проходження державної служби й тим самим гарантувати стабільність статусу державного службовця. Як наслідок, це може позитивно

позначатися й на неформальному, соціально-психологічному, статусі індивіда. Соціальний статус державного службовця в значенні норми й своєрідного ідеалу істотно збільшує його потенційні можливості під час вирішення певних завдань, тому що досягнення статусу державного службовця стимулює соціальну активність індивіда, що підтверджується даними проведених нами соціологічних досліджень. Це має істотне значення для управління, оскільки відкриваються додаткові можливості використання такої активності для формування високопрофесійного корпусу службовців.

З інститутом статусу тісно пов'язаний інститут процедури, причому це взаємозумовлений зв'язок. Під час визначення статусу державний орган або державний службовець наділяються правом проводити певні дії в межах повноважень. Делегуванням права виконувати процедури описується, уточнюється статус.

Інституціональне управління впливає на процес прийняття рішень, що з позицій системного підходу вважається найважливішим засобом регулювання і стратегічного управління. Процедура ухвалення рішення й структура організації перебувають у тісному зв'язку. Розвиток державної служби як системи залежить не від ізолюваних рішень, а від структури, характеру взаємозв'язків між елементами організації. Тому організаційна структура державних органів є об'єктом інституціонального управління поряд із процесами проходження державної служби і визначення державних посад тощо.

Таким чином, управління бюрократичним типом організації, якою є державна служба, що превалує в організаційній практиці, здійснюється за допомогою перерахованих формальних інститутів норми, статусу, процедури. Але бюрократизація не може бути абсолютною й виникає необхідність у встановленні її меж у конкретній організації. Тому в дійсності управління поєднує пряму (за допомогою чітко визначеної системи правил і приписів) і опосередковану (через організаційну культуру, неформальну структуру) форми.

Управління цілями державної служби має більш динамічний характер порівняно з інституціональним, оскільки цілі можуть змінюватися швидше й частіше, ніж створюються і трансформуються інститути. У соціальних системах не можна ні поставити чітких цілей, ні домогтися їх точного досягнення, навіть якщо вони поставлені. Тому неможливо стверджувати про пряме управління цілями. Більш коректно виходити зі спрямовуючого впливу. Отже, цілі можуть виступати як інструмент впливу на соціальну систему, оскільки вони становлять основу побудови організаційних відносин, планування й оцінки результатів діяльності, системи мотивування працівників і забезпечують її ефективний та стійкий розвиток. Довгострокові, або стратегічні, цілі є стабільнішими, ніж тактичні.

Стратегічні цілі, визначені в законодавчому порядку, можуть виступати як орієнтири, що задають напрям або впливають на тенденції розвитку державної служби. Із цієї позиції вважаємо актуальним застосування ідеї «випереджуючого відображення дійсності» (П. Анохін) під час формування «пакета» стратегічних цілей інституту державної служби. Конкретне втілення ця ідея знаходить у стратегічному управлінні державною службою, що акцентує увагу на зовнішніх факторах успішного розвитку даного інституту. Цілі, що задаються ззовні, можуть направляти розвиток у потрібне (на думку розробників) русло. На сучасному інституціональному етапі стратегічною метою державної служби є її модернізація. Відповідно до принципу

додатковості стратегічне управління нерозривно пов'язане із ситуаційним, що переносить акцент на конкретну ситуацію, у якій діє державна служба.

Короткострокові, тактичні цілі, які в основному й становлять «дерево» цілей, також можуть виступати засобом управління державною службою. Більш рухливі, вони частіше піддаються коректуванню залежно від змін у зовнішньому середовищі й у самій державній службі, у той же час самі можуть змінювати державну службу. Водночас орієнтація в управлінні складними соціальними системами тільки на тактичні, короткострокові, цілі може призвести до погіршення стану цієї системи, що й простежується на попередніх етапах розвитку державної служби.

Іншим різновидом управління державною службою є управління кадрами. У кадровому управлінні об'єктом є процес проходження служби. Кадрове управління – діяльність, що спрямована на пошук, оцінку, відбір, професійний розвиток персоналу, його мотивацію й стимулювання до виконання завдань, що постають перед організацією. Інструментами управління є кадрові технології як сукупність засобів і методів, спрямованих на забезпечення ефективності кадрової діяльності державних органів.

Поєднання управління за цілями, інституціонального й кадрового управління державною службою може допомогти у вирішенні проблеми невизначеності, з якою стикається сучасна державна служба, що переборює різні труднощі, викликані внутрішніми й зовнішніми причинами. Зниження порога невизначеності з одночасною гнучкістю державної служби як організації – одне з найважливіших завдань управління у швидкозмінливих умовах її існування. Зменшенню невизначеності сприяють ієрархічна підпорядкованість, що забезпечується організаційною структурою і заснована на організаційній культурі й переконанні, мотивація й програмування поведінки службовців. Цій же меті слугує вже згадуване стратегічне управління, що дозволяє задавати параметри можливих ситуацій і наслідків альтернативних дій, з якими доведеться зіштовхуватися. У цьому випадку управління відіграє роль буферного механізму, що захищає організацію від шкідливих, дестабілізуючих впливів зовнішнього середовища, що порушують динамічну рівновагу в організації та ускладнюють її ефективне функціонування.

**Висновки.** Таким чином, на нашу думку, управління інституціональним розвитком державної служби полягає в регулюванні взаємодії сукупності елементів та підсистем інституту державної служби з метою забезпечення переходу інституту від одного етапу до іншого, підтримці чи зміні інституціонального стану державної служби в загальній інституціональній конфігурації державного управління, держави і суспільства. Інституціоналізація (інституціональний розвиток) – це процес виникнення, формування, становлення, легітимації та розвитку інститутів суспільства. На підставі аналізу закономірностей процесів інституціонального розвитку (інституціоналізації) доведено, що в розвитку будь-якого суспільного інституту існують чотири основні етапи: доінституціональний, етап інституціалізації, інституціональний (включаючи періоди неінституціонального стану) та етап деінституціоналізації, які утворюють інституціональний цикл розвитку інституту, зокрема державної служби України.

### Список використаних джерел

1. **Авер'янов В.** Забезпечення верховенства права у функціонуванні державної служби України // Вісн. держ. служби України. – 2000. – № 4. – С. 71 – 75.

2. **Большая советская энциклопедия.** – М. : Сов. энциклопедия, 1972. – Т. 10. – 930 с.
3. **Бакуменко В. Д.** Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
4. **Битяк Ю. П.** Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
5. **Дубенко С. Д.** Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін – Юре, 1999. – 244 с.
6. **Леліков Г.** Державна служба України: концепція побудови і функціонування розвитку / Г. Леліков // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 2. – С. 9 – 17.
7. **Малиновський В. Я.** Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
8. **Мотренко Т.** Особливості сучасного розвитку державної служби в Україні / Т. Мотренко // Актуал. теоретико-методолог. та організаційно-практ. проблеми держ. упр. : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2004 р. : у 2 т. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 8.
9. **Оболенський О. Ю.** Державна служба / О. Ю. Оболенський . – К. : КНЕУ, 2006. – 468 с.
10. **Олуйко В. М.** Концептуальні питання інституційної організації державної служби в Україні / В. М Олуйко // Менеджер. – 2005. – № 1 (31). – С. 58 – 63.
11. **Серьогін С. М.** Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
12. **Энциклопедический социологический словарь** / под. ред. Г. В. Осипова. – М. : Логос, 1995. – 832 с.