

УДК 35.08:005.591(477)

Линдюк Олена

ORCID iD 0000-0003-4503-5912

e-mail: lundyuk@ukr.net

СУПЕРЕЧНОСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2024-1\(15\)-6-27](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2024-1(15)-6-27)

Анотація. Модернізація державної служби є актуальною темою для багатьох країн світу, які після сучасної трансформації потребують більш ефективних та адаптивних апаратів влади. Проте цей процес пов'язаний з викликами, які варто детально розглянути. Дані емпіричного дослідження проаналізовано за допомогою системного підходу, методів дослідження: структурно-функціонального, аналізу та синтезу, інституційного, прогностичного та рекомендаційного аналізу тощо. Розглянуто основні проблеми щодо суперечностей модернізації державної служби (далі – ДС), та обґрунтовано можливі шляхи їх вирішення. Проаналізовано недоліки модернізації ДС в Україні, труднощі та перешкоди на шляху її реалізації. Доведено, що суперечності зумовлюють системні, змістовні, структурні, інституційні та функціональні детермінанти, і вони є джерелом розвитку інституцій ДС. Розкрито потенційні суперечності модернізації ДС, основні характеристики системи ДС, причинно-наслідкові зв'язки і взаємодія між суспільством і ДС. Деталізовано перелік та доповнено класифікацію суперечностей, з якими ДС стикається в процесі її модернізації. Обґрунтовано вплив наявних суперечностей модернізації ДС на суспільний розвиток у контексті формування ефективної державної політики. Визначення основних суперечностей та особливостей детермінант модернізаційних процесів ДС дало змогу запропонувати основні напрями удосконалення політики модернізації ДС та створення умов для цього, розробити підходи щодо подальшого формування політики модернізації ДС та пропозиції щодо механізму її реалізації. За результатами аналізу надано архітектурний дизайн нової моделі модернізації ДС, який передбачає: оптимізацію державного апарату, меритократію, інклюзивність, гендерну культуру, інноваційні підходи, цифровізацію, якісне надання послуг. Основними трендами модернізації ДС визначено зміни в інституційних системах, їх спеціалізації та поєднанні із системами саморегулювання.

Ключові слова: державне управління, державна політика, державна служба, державні службовці, модернізація державної служби, суперечності модернізації державної служби, управління людськими ресурсами.

Постановка проблеми. Державна служба будь-якої країни є ключовим елементом системи державного управління, що сприяє згуртуванню на основі загальнолюдських і національних, соціальних і професійних цінностей, місцевих, регіональних і загальнодержавних цілей та інтересів громадян і їх об'єднань. Від її ефективного функціонування залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний та стабільний розвиток країни. Тобто реформи систем державного управління у форматі адміністративних реформ здійснюють передусім через реформування систем державної служби [1].

Схвалено низку концепцій, програм і проєктів, у тому числі щодо модернізації ДС, з метою створення ефективної системи державної влади. Однак чинна система ДС України характеризується суттєвими функціональними дисбалансами. Вони виникли в процесі її модернізації та формують підґрунтя для інституційних, структурних, організаційних та управлінських конфліктів, що знижує ефективність ДС. Основні потенційні суперечності, труднощі та перешкоди на шляху її реалізації проявляються у відсутності соціальної довіри і злагоди у суспільстві, слабкому рівні соціальної взаємодії, самоорганізації і громадянської участі у вирішенні актуальних суспільних проблем.

Нині вітчизняна ДС має значні аномалії та недоліки, зокрема неналежне планування людських ресурсів, невідповідну кадрову політику, нерегулярні призначення та переміщення, значну плінність кадрів, нераціональну структуру оплати праці державних службовців. Зазначене в поєднанні з бюрократичною корупцією та політизацією негативно впливає на її якість та ефективність, що є викликом для майбутнього. Сьогодні архаїчні інституції державної служби не повною мірою адаптовані до нових суспільних умов. Нерозв'язані суперечності призводять до виникнення проблем,

гальмують модернізацію, ускладнюючи та продовжуючи її у часі.

Глобалізація посилює та збагачує національні системи ДС, надаючи нові можливості державним службовцям формувати та реалізовувати ефективну державну політику. Нині інноваційні системоутворювальні фактори є недостатньо вивченими і рідко розглядаються як передумова вирішення сучасних проблем модернізації ДС в умовах глобалізації, що зумовлює теоретико-методологічну актуальність дослідження.

На сьогодні питання змін у ДС в Україні залишаються значною мірою дискусійними, серед них – формування та інструменти реалізації структурної політики, поєднання стабілізаційних і модернізаційних заходів для підвищення спроможності ДС. Це визначає доцільність формування цілісного бачення перебігу змін і зумовлює актуальність дослідження модернізаційних процесів у ДС, їх динаміки, суперечностей та впливу на суспільний розвиток у контексті формування ефективної державної політики. В умовах воєнного стану в Україні триває зростання напруги. Формуються нові атрактори, які визначають подальшу модернізацію ДС. Незважаючи на хаотичну природу модернізаційних процесів ДС, важливим є визначення основних підходів до політики її модернізації та пропозицій щодо механізму її реалізації, що стануть наріжним каменем нової державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження процесів модернізації державної служби зробили вітчизняні вчені в галузі державного управління: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Т. Василевська, К. Ващенко, Р. Войтович, Н. Гончарук, І. Грищенко, С. Дубенко, Н. Калашник, В. Козаков, Н. Липовська, П. Лопушинський, В. Малиновський, Т. Маматова, Н. Нижник, Т. Пахомова, Л. Пашко, А. Рачинський, С. Серьогін, І. Сурай, Ю. Сурмін, С. Хаджирадева та багато інших. У вітчизняній літературі з державного управління певна увага приділяється різним аспектам модернізації ДС, але цього замало для згаданого вище напряму дослідження. Однією з причин такої ситуації є недостатня розробленість питання суперечностей модернізації ДС в науці державного управління.

В. Козаков [1] визначив перелік суперечностей, з якими

держава стикається у процесі демократизації та гуманізації системи державного управління. Він класифікує їх за такими групами, зокрема: системні суперечності; змістовні суперечності; структурні суперечності; функціональні суперечності тощо.

На думку В. Малиновського, «політичні компроміси, що проклали шлях до ухвалення Конституції, та поспіх спричинили чимало серйозних суперечностей у низці положень Основного Закону та заклали підвалини для потенційних конфліктів між суб'єктами політичної влади України». Він слушно зауважив, що «суб'єкти управління наділені суттєвими ознаками, що характеризують їх як найважливіші елементи державного управління. І спираючись на певну ієрархію інтересів, яка відображає структурованість суспільства, подолати суперечності з метою досягнення загальних соціальних цілей допоможе механізм погодження та гармонізації інтересів, який спирається на діючі структури державного управління» [3, с. 189].

Погоджуємося із думкою О. Суший [4, с. 173] про те, що діяльність політико-управлінських структур зумовлює характер залежності держави від суспільства й тим самим визначає певний коридор соціальних можливостей для висування та реалізації стратегічних рішень. У більш вузькому (управлінському) розумінні державні інституції постають, насамперед, як структури політичного режиму, що спираються не на загальносоціальні зв'язки, а на конкретні внутрішньо-елітарні коаліції та альянси. Останні, власне, й контролюють статусні, кадрові, організаційні, фінансові та інші ресурси в державі та суспільстві. По суті в державі завжди утворюється, умовно кажучи, командний пул, тобто головна структура, яка має фактичну перевагу у створенні управлінського порядку й контролює ці ієрархічні та мережеві зв'язки в системі управління державою.

Дійсно, проголошеним новим стратегіям розвитку країни протистоїть дуалізм інституційного дизайну, який характеризує низька сприйнятливість до сучасних викликів, а також стійка тенденція до зниження спроможності громадянського суспільства, перекладання адміністративних видатків на населення. За таких умов суспільство, навіть прагнучи до

стратегічних цілей, фактично розвивається у фазі розриву, коли його політичний та експертний потенціал витісняється за межі розробки рішень [4, с. 173].

Є. Головаха та Н. Паніна слушно констатували наявність незавершеної фрагментованої демократизації українського суспільства і держави, породжену амбівалентністю людської самосвідомості та подвійністю інституційної системи суспільства. Виокремлюють інституційний простір, де функціонують старі й нові інституції, які забезпечують своїм суперечливим співіснуванням наявність всіх необхідних для соціальної інтеграції та стабільності атрибутів інституційності [5].

Категорія суперечностей має вирішальне значення для повного розуміння модернізаційних процесів ДС. Бачення суперечностей у державній службі формує розуміння об'єктивних закономірностей її функціонування, розвитку та вдосконалення. Слушною є теза В. Авер'янова, що аналіз суперечностей необхідний у дослідженнях, які спрямовані на виявлення суттєвих ознак об'єкта пізнання, зовнішніх і внутрішніх умов його розвитку, методів і засобів вирішення актуальних проблем [6]. Це зумовлює необхідність формування цілісного бачення перебігу змін ДС, дослідження потенційних суперечностей та проблем її модернізації й обґрунтування шляхів їх вирішення. Зважаючи на це, актуальним вважаємо розроблення адекватних сучасним умовам розвитку суспільства концептів, що визначають оновлене бачення проблем модернізації ДС у сучасних умовах.

Мета статті полягає в аналізі суперечностей модернізації ДС в Україні та обґрунтуванні рекомендацій щодо визначення основних підходів удосконалення політики модернізації ДС і розроблення пропозицій щодо механізму її реалізації.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети використано сучасну наукову методологію, що містить як загальнонаукові, так і спеціальні методи дослідження. Зазначене дало змогу розкрити і проаналізувати суперечності модернізації ДС.

З метою аналізу попередніх розвідок з визначеної проблематики використано метод контент-аналізу дотичних досліджень. Методологічною основою дослідження є

теоретико-методологічний аналіз суперечностей модернізації ДС у сучасних умовах із застосуванням системного підходу, що дав змогу дослідити процеси модернізації цілісно, у взаємозв'язку та взаємовпливах, розглядати ДС як відносно самостійну систему зі своїми особливостями модернізації, функціонування та розвитку. Використано цілісний комплекс взаємопов'язаних наукових методів, а саме: структурно-функціональний (для розкриття суперечностей, основних характеристик системи державної служби, причинно-наслідкових зв'язків і взаємодій між суспільством та державною службою); аналізу і синтезу (для розгляду проблеми суперечностей модернізації державної служби через її виокремлення на складові і подальше їх об'єднання у цілісну систему), інституційний (під час з'ясування особливостей функціонування інфраструктури державної служби); прогностичний та рекомендаційний аналіз (під час формулювання рекомендацій), абстрактно-логічний (для формулювання висновків) тощо.

Виклад основного матеріалу. Держава – це засіб суб'єктивного розв'язання об'єктивних суперечностей, які вирішуються зазвичай насильницькими методами і в інтересах того соціального суб'єкта – економічно організованого та інтелектуально пануючого класу, представники якого володіють державною владою [3, с. 176]. Інституційна якість демократії визначає, наскільки успішно управлінський механізм дотримується принципів ДС, верховенства права та соціальної справедливості. Однією з таких інституцій є державна служба, яка діє як сполучна ланка між урядом і громадянами, зміцнюючи демократію та сприяючи таким економічним цілям, як стале зростання та розвиток.

Під модернізацією ДС розуміємо глобальний, прогресивний процес системних змін, унаслідок яких об'єкти державної служби змінюють, осучаснюють свої структурні параметри, функції та рівні організації, використовуючи сучасні методи та інструменти роботи, гармонійно поєднуючись з традиціями й цінностями суспільства [6, с.75].

Суперечності є основою будь-яких структурних зрушень. Проблема суперечностей між різними елементами як

джерелами розвитку інституції, структури є важливою проблемою дослідження системи ДС, якій притаманна певна сталість та змінність.

Поняття «структура» характеризує передусім сталість системи. Роздвоєння системи на протилежності забезпечує її відносно рівноважний стан і можливість тривалого існування, в період якого відбуваються переважно зміни в кількісному співвідношенні протилежних елементів. Як результат, кількісні зміни невідворотно зумовлюють якісні [8, с. 22].

Державна служба за специфікою своїх соціальних функцій, цілей, ролі і статусу є підсистемою соціальної системи в масштабах держави. Досліджуючи ДС як систему в тому чи іншому розрізі Н. Липовська стверджує, що такі характеристики будуть лише домінувати, а не виключати інші. Водночас необхідно враховувати характер суперечностей у системі державної служби, до яких варто зарахувати: суперечності, зумовлені сформованим у її структурі поділом за рівнями чи за підрозділами департаментів; суперечності між особистим та безособовим, індивідуальним, груповим і загальним у структурі зв'язків та чинних норм; суперечності у структурі зовнішніх і внутрішніх соціальних цілей [9, с. 63].

У джерелі [10, с. 44–45] наведено основні бар'єри на шляху розвитку державного управління в Україні, а відповідно і державної служби, зокрема це:

- швидкоплинні політичні зміни, що відбуваються через процеси люстрації й «очищення влади», яких потребує українське суспільство;
- дефіцит кваліфікованих управлінських кадрів з належним рівнем фахової компетентності;
- викорінення потужної корупційної складової, яка пронизує чи не усі гілки політичної влади, силові структури, економічну й соціальну сфери;
- невідповідність інституційної структури апарату державного управління потребам суспільства, бізнесу, внутрішнім і зовнішнім пріоритетам держави;
- високі адміністративні витрати та неналежний

менеджмент;

- низька якість та прозорість державних послуг;
- сучасна структура державних інституцій обмежує можливості для економічного, соціального та людського розвитку;
- нестача висококваліфікованих фахівців у державному секторі;
- високий рівень корупції в органах державної влади;
- низька конкурентоспроможність країни, зокрема з погляду якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки;
- бюрократичні перепони на шляху впровадження інновацій у систему органів державної влади України тощо.

У вказаному контексті релевантною є теза, запропонована І. Грицяком, що в національній системі державної влади відбуваються складні й суперечливі процеси реформування успадкованого від Радянського Союзу громіздкого й неефективного державного механізму, ускладнені надмірною політизацією державного управління, коли кожен чиновник прагне здійснювати свої повноваження у так званому ручному управлінні на власний розсуд або керуючись інтересами партії, якій він завдячує своєю посадою. Очевидно, що такий підхід унеможливить системне, комплексне та ефективне управління з боку держави. Із цих же причин неможливо побудувати збалансовану, надійну та ефективну сучасну систему державного управління [1].

Становлення державного управління відбувається в умовах прояву посттоталітарного та пострадянського синдрому в громадянському суспільстві, що зароджується, які генерують явища і процеси непорозуміння між партіями, парламентом, урядом, президентом, громадськими об'єднаннями, громадянами тощо. Прояви цього синдрому управлінської практики призводять до того, що егоїстично-відомчі інтереси бюрократичної системи, окремих політичних сил домінують над інтересами публічними. Проте глибинна причина такого стану речей криється в неналежній гнучкості у процесі адаптації системи управління і виробничого механізму до змін

характеру робочої сили, що значно посилює труднощі трансформації всієї системи управління [1].

Недостатня ефективність державних інституцій, низька компетентність і лояльність державних службовців, непослідовність і незавершеність низки реформ також зазначені експертами у переліку недоліків, якими може скористатися РФ для дестабілізації соціальної системи, дезінтеграції українського суспільства, зниження рівня довіри до влади, створення механізмів маніпуляції та впливу [11].

Вітчизняні вчені слушно зауважують, що в Україні низка чинників зумовлює розвиток інтегрованої системи ДС у складних умовах адміністративної та політичної реформ. Зокрема, це:

- значна втрата кадрового потенціалу ДС через об'єктивні (вікові обмеження) і суб'єктивні (політична лояльність) чинники, велика плинність кадрів, водночас виникає проблема наступності в управлінні всіх рівнів;

- зниження компетентності та моральних якостей державних службовців;

- постійна корупція та відсутність мотивації на ДС;

- формування системи управління, яка має тенденцію до автономізації в суспільстві, нав'язування суспільству управлінських стереотипів за допомогою адміністративного ресурсу та мінімізації громадського контролю за діяльністю органів влади;

- політична та адміністративна реформи не вирішили проблему адаптації бюрократії до демократичних змін [12, с. 70].

Окрім того, відбувається зсув етичних акцентів державної служби у бік прийнятних у бізнесі принципів (ефективність, змагальність, менеджеризм тощо), що вступає в протиріччя з традиційними для цієї сфери ідентичністю, легітимністю і мораллю. У межах нової концепції державної служби громадяни розглядаються насамперед як споживачі, демократичні принципи відповідальності держави поступаються місцем принципам автономності сфери управління. Унаслідок цього громадяни втрачають довіру до

інституту державної служби як такої, що представляє їхні інтереси [13, с. 212].

Реалізація публічних політик, що формуються та впроваджуються в обмежений час, в обмежених умовах, може призводити до зниження певних стандартів діяльності публічної служби, вияву компромісів, які спроможні стати морально небезпечними для суспільства. В процесі публічно-службової діяльності моральні настанови можуть суперечити професійно-етичним вимогам, що ставить публічних службовців у складну ситуацію вибору між цими вимогами [14].

Суспільні протиріччя та суперечності модернізації ДС є наслідком неправильного розподілу функцій, прав і відповідальності, неналежної організації праці, несправедливості системи мотивації і стимулювання службовців. Брак стабільності перебування на посаді, постійні зміни структур, штатного розпису, переміщення державного службовця також є причинами виникнення суперечностей на ДС. Політичне втручання призводить до таких проблем, як корупція та довільне переміщення чесних державних службовців, оскільки політики заради виконання популістських вимог часто впливають на роботу чиновників, що є важливою причиною неефективного впровадження політики. Неупередженість та політична нейтральність передбачає заборону політичної діяльності державних службовців, проте в реаліях ми бачимо інше. Державні службовці мають бути готові до суспільних змін. Однак практика свідчить, що вони чинять опір змінам, оскільки пов'язані зі своїми привілеями та перспективами, які є для них самоціллю. Дотримання державними службовцями правил і законів на словах породжує такі проблеми, як бюрократизм і погане реагування на потреби людей.

З огляду на аналіз модернізаційних перетворень у вітчизняній державній службі виявлено низку гострих суперечностей, які створюють чимало ризиків для існування досліджуваної системи, гальмують вихід на траєкторію сталого інноваційного розвитку. Це визначає ряд суттєвих викликів щодо подолання чи розв'язання таких суперечностей.

Зміни зазвичай зачіпають інтереси, плани та очікування

людей. Чим радикальніші та масштабніші реалізовані зміни, тим частіше вони спричиняють конфлікти внаслідок боротьби старого і нового. Унаслідок цього виникають такі суперечності, як:

- соціальні ефекти можуть мати протилежний «знак» щодо економічних;
- одні й ті ж результати і наслідки інновацій можуть по-різному оцінюватися громадянами;
- конфлікти, що виникають внаслідок інновацій можуть мати частково конструктивний, а частково деструктивний характер [15, с. 69].

Насамперед виникає суперечність між традиційними владними повноваженнями держави і новими методами управління громадянською активністю. Державні службовці вдаються в основному до традиційних рішень. Однак нові механізми управління фактично не використовуються, йдеться про механізми заохочення громадських ініціатив. Держава повинна навчитися взаємодіяти з ними.

Суперечності між владою і населенням виникають, коли влада наділяє себе значною частиною повноважень і мінімізує свою відповідальність за життєзабезпечення населення. Тоді з'являється криза довіри до держави.

У джерелі [1] вчений деталізує перелік суперечностей, з якими держава стикається у процесі демократизації та гуманізації системи державного управління, зокрема:

а) системні суперечності:

- поєднання рудиментів адміністративно-командної системи та системи демократичного врядування, що виражається у спробах запровадити демократію недемократичними методами;
- необхідність забезпечення рівних можливостей для всіх громадян щодо участі в управлінні державою й необхідність високого рівня професіоналізації державного управління;

б) змістовні суперечності:

- прагнення щодо підвищення рівня добробуту населення за неможливості забезпечення навіть середніх показників;
- декларування загальнолюдських цінностей

державного управління у стані, коли суспільна ціннісна база ще не відповідає їх змісту та рівню;

в) структурні суперечності:

– необхідність запровадження нових механізмів взаємодії державної влади з громадянським суспільством в умовах відсутності історичної традиції такої взаємодії;

– дилема між бажанням зменшити державне втручання в суспільні процеси, відповідно – скоротити державно-управлінський апарат, і потребу у підвищенні якості надання державно-управлінських послуг населенню;

г) функціональні суперечності:

– необхідність перерозподілу сфер впливу і відповідальності структур у системі державного управління;

– відсутність демократичних механізмів контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадянського суспільства тощо.

Тобто суперечності породжують системні, змістовні, структурні, інституційні та функціональні детермінанти. На нашу думку, суперечності модернізації ДС можна також класифікувати як:

– вирішувані та невирішувані (антагоністичні);

– суперечності між екзогенними та ендогенними структурними змінами;

– суперечності між глобальними змінами у державній службі і локальними структурними змінами;

– суперечності між стабільністю та інноваціями;

– суперечності між професіоналізмом та політизацією;

– суперечності між централізацією та децентралізацією;

– суперечності між ефективністю та справедливістю;

– суперечності між професіоналізмом та громадською участю.

Основну увагу необхідно приділяти модернізації ДС у контексті різноманітності та суперечності її детермінант. До них належать як ендогенні інституції (нормотворчість), так і екзогенні інституції (представництво інтересів) на макрорівні, вплив яких суттєво варіюється залежно від соціокультурних чинників поза межами інституцій і політики інституційної розбудови.

Варто дотримуватися балансу між забезпеченням стабільності в органах державної влади та впровадженням інновацій. З одного боку, стабільність є необхідною для забезпечення надійності та безпеки функціонування держави. З іншого боку, інновацій недостатньо для підтримки конкурентоспроможності та розвитку системи державної служби. Вирішення цієї проблеми потребує розроблення механізмів, які нададуть можливість впроваджувати нововведення, забезпечуючи стабільність державної служби.

Слід передбачати баланс між професіоналізмом на ДС та політичним впливом. Державні службовці повинні мати високий рівень кваліфікації та професіоналізму. Проте політики і політичні рішення часто втручаються в роботу органів влади. Вирішення цієї загрози можливе за умови розроблення механізмів, які забезпечать професійну автономію державних службовців та відокремлять політичний вплив від професійної діяльності.

Важливим є вибір між централізацією та децентралізацією управління державною службою. Централізація може сприяти однаковому розвитку політики на всій території країни, але вона може бути менш адаптивною до потреб регіональних і локальних рівнів. Децентралізація, навпаки, надає більше повноважень на місцях, але може призвести до фрагментації та неузгодженості у роботі державних службовців. Вирішення цієї проблеми потребує аналізу контексту та потреби країни.

Важливий баланс і між досягненням ефективності у державному управлінні та забезпеченням справедливості та рівності перед законом. З одного боку, модернізація може підвищити продуктивність ДС, але в той же час вона може призвести до виникнення нерівності та зниження доступу до ресурсів для деяких груп населення. Вирішення цієї суперечності потребує розроблення політик, які підвищують ефективність захисту прав та інтересів усіх громадян.

Суперечності між професіоналізмом і громадською участю виявляються у балансі між залученням професіоналізму та досвіду державної служби і забезпеченням громадської участі та впливу на процеси управління. Професіоналізм може забезпечити високий рівень компетентності в органах

державної влади, але це може створити ізольованість та віддаленість влади від громадян. Вирішення цієї суперечності потребує створення дієвих механізмів взаємодії громадян і державних органів, які забезпечують відкритість та прозорість в управлінні.

На державній службі є реальні або такі, що видаються реальними, суперечності між приватними інтересами державного службовця та його службовими повноваженнями, що можуть впливати на об'єктивність чи неупередженість ухвалення рішень, а також на вчинення або невчинення дій у процесі виконання наданих службових повноважень. Посилює цю тезу і зниження «рівня компетентності працівників державного апарату, яка (внаслідок застосування принципів непотизму в кадрових призначеннях і підміни критеріїв професійності фактором особистої довіри та симпатії) негативно позначатиметься як на ефективності управління, так і на стійкості системи управління, рівні суспільної довіри до керівництва» [11].

Є потреба в модернізації ДС, оскільки вона не досягла цілей нейтральності та ефективності через наявні суперечності, зокрема: відсутність відповідальності серед державних службовців; орієнтація не на результати; нові виклики, що виникають, роблять традиційні підходи та практики управління застарілими та нефункціональними; відсутні підходи, орієнтовані на громадянина, які є важливими для розуміння та вирішення проблем населення.

На суперечностях реформ наголошував E. Suleiman, поділяючи тезу про необхідність модернізації апарату державної служби, разом з тим розгорнуто обґрунтовує небезпеку радикальних кроків у цьому напрямі. Він вказує на такі ризики: 1) зниження професійного рівня апарату і його надмірну політизацію; 2) загрози для самого існування ефективної демократії, оскільки «без професійної бюрократії демократичне суспільство не зможе зберегти себе», а «державна не в змозі буде виконувати жодну зі своїх функцій» [16].

На ліквідацію суперечностей функціональної структури управління, тобто на поєднання та інтеграцію функцій на кожному щаблі управління і спеціалізацію функцій за ланками

управління, тобто коли поряд із лінійною структурою формується функціональна структура і рішення передаються за її рівнями, спрямоване подвійне підпорядкування для виконавців [3, с. 312]. Оскільки функціональні та організаційні конфлікти створюють суперечності функціональних зв'язків організації із зовнішнім середовищем, функціональних зв'язків між структурними підрозділами організації та між окремими працівниками, то зовнішні функціональні зв'язки органів державного управління повинні максимально відповідати завданням, що вирішуються, і забезпечувати їх виконання в найбільш ефективний спосіб. Системна структура державного управління має забезпечувати функціональну участь кожної організації у виконанні завдань системи вищого рівня. Функціональні зв'язки між окремими структурними підрозділами державно-управлінської системи повинні відповідати вимогам діяльності та об'єктивним закономірностям функціонування такої системи. Ефективна робота можлива лише за умови налагодження функціональних зв'язків усередині організації, порушення яких призводить до виникнення суперечностей [17].

Існування структурних та організаційних конфліктів дає змогу керівництву, з одного боку, визнати невідповідність між структурою та цілями організації, тобто фактично ідентифікує наявність суперечностей, а з іншого боку, заохочує до ухвалення рішення щодо необхідності проведення структурних змін. Однак, чим менш спеціалізованими є адміністративні структури, тим більше суперечностей буде виникати між структурою та завданнями в суспільстві, що динамічно змінюється [18].

Зміст модернізації ДС у сучасних умовах почав розглядатися ширше, ніж просто вдосконалення механізмів державного управління та підвищення його функціональної ефективності [18]. Важливим вбачаємо застосовувати комплексний і системний підходи під час модернізації ДС з обов'язковим узгодженням з іншими суспільними реформами.

Мета модернізації ДС полягає в тому, щоб її переорієнтувати на динамічний, ефективний і підзвітний апарат для надання державних послуг, побудований на етосі та

цінностях неупередженості, нейтральності та ефективності. Потрібні системні та комплексні реформи системи, що охоплюють такі аспекти, як навчання (спеціальна компетентність), просування по службі (пов'язане з продуктивністю), перебування на посаді (стабільне) та взаємодія з громадянами (навчання чуйності) тощо. Така модернізація не може бути успішною, якщо інші сфери реформи державного управління неуспішні. Необхідно реформувати як державні інститути, так і старі бюрократичні процеси. А кадри на державній службі потрібно змінювати / навчати / розвивати. Ці три неререформовані сфери разом становлять неефективну, непрозору та бюрократичну культуру пострадянської державної служби. Принцип єдності цілей управління дає змогу чітко визначити цілі діяльності та функції органу влади, уникнути їх дублювання та суперечностей.

Хоча в Україні і відбувся поділ політичних і адміністративних посад, проте необхідна подальша деполітизація ДС з підвищенням її професійного рівня та дотриманням принципу політичної нейтральності.

Формування ефективної системи управління персоналом на ДС, у тому числі шляхом застосування (повернення) конкурсного відбору на всі посади, впровадження ефективних інструментів оцінювання, підвищення інституційної спроможності, стійкості органу функціонального управління державною службою, є нагальним. Кожна інституція має прагнути спростити свої процеси, щоб скоротити адміністративні затримки та забезпечити механізми зворотного зв'язку з громадянами для ефективного надання послуг.

Зменшення дискреційних повноважень та вдосконалення механізму підзвітності теж на часі, оскільки необхідно визначити ключові сфери відповідальності / зосередженості державних службовців та поступово зменшити дискреційний аспект їх оцінювання.

Слушною, на наш погляд, видається архітектурний дизайн нової моделі публічної служби, який передбачає: оптимізацію державного апарату, меритократію, покращення мовних компетентностей, інклюзивність, гендерну культуру, інноваційні підходи, цифровізацію, якісне надання послуг [20].

Слід визначити чітку цільову модель модернізації ДС, точно окреслити її основні елементи за посадовим (відкриті конкурси на всі посади державної служби), а не кар'єрним принципом.

У сучасних умовах невизначеності, швидкого перебігу подій та складності публічно-управлінських процесів чинником успішної професійної підготовки є тісний зв'язок професійної освіти із актуальними практичними проблемами професійної діяльності. Етична освіта в процесі підготовки професійної підготовки державних службовців сприятиме формуванню моральних і професійно-етичних установок, етичної чутливості та здатності до раціональної та моральної рефлексії, попередженню неетичних вчинків, становленню професійної етичної культури, в багатьох випадках вона стане одним із засобів запобігання корупційним діям [14]. Доцільним є впровадження Етичного кодексу державного службовця.

Налагодження системи взаємодії між владою і громадянським суспільством потребує широкого застосування ціннісних критеріїв відкритості та прозорості, які надають громадянам можливості вільного доступу до здійснення управління державними справами через пряме волевиявлення, сприяють усуненню перешкод в отриманні правдивої інформації про діяльність органів державної влади, її зрозумілості громадськістю і, таким чином, дає змогу їй контролювати владу [1].

Модернізація ДС має бути спрямована на перетворення, які сприятимуть підвищенню її конкурентоспроможності завдяки новим джерелам розвитку, пов'язаним з інноваціями та новітніми технологіями. Модернізація потребує від політиків і державних службовців соціокультурної переорієнтації на «вирощування суспільства», готового до створення і прийняття інновацій.

Актуальними залишаються і основні підходи удосконалення політики модернізації державної служби [1], зокрема:

1. Загальний консенсус у суспільстві щодо загальнолюдських цінностей та пріоритетів ДС, яка має бути спрямована насамперед на досягнення добробуту населення та забезпечення прав людини.

2. Упровадження принципу поділу влади, створення системи стримувань і противаг, які спонукають політиків до пошуку компромісів.

3. Дотримання статусу політиків та державних службовців. Політичні діячі формують державну політику, а державні службовці, вчиняючи відповідно до загальних інтересів суспільства, служать не окремим політичним силам, а всьому народу.

4. Створення управлінських структур відповідно до функцій держави.

5. Ефективна реалізація контрольних та інших функцій держави.

6. Конкурсний відбір державних службовців на основі виключно професійних принципів.

Важлива переорієнтація діяльності органів державної влади на обслуговування громадян («сервісна», «клієнтоорієнтована» державна служба).

Основними трендами модернізації ДС повинні бути зміни в інституційних системах, їх спеціалізації та поєднанні із системами саморегулювання. Це мають бути інститути, які утверджують права і свободи людини, зокрема представницьку демократію, незалежну судову владу, автономну науку, незалежну від уряду культуру та інші механізми відповідальної політики та управління, які гарантують вільний обмін ідеями.

Висновки та напрями подальших досліджень. Отже, модернізація ДС є основним елементом реформування сучасного суспільства. Вона спрямована на усунення суперечностей, підвищення ефективності, прозорості та відповідальності органів державної влади, а також на забезпечення їх здатності адаптуватися до змін.

Системна модернізація ДС є складним і суперечливим процесом. Ключові проблеми її модернізації визначаються системними протиріччями, що загострилися останніми роками. Суть їх відображається в невідповідності якості та рівня управлінської діяльності глобальним викликам, що проявляється у стрімкому і непередбачуваному розвитку.

Різномічне теоретичне осмислення окреслених суперечностей виявило глибоку залежність успіху / невдачі процесів модернізації ДС від рівня розвитку людського потенціалу, суспільного самопочуття, пануючих ідеалів та цінностей, психосоціальних властивостей суспільства і загалом від суспільних закономірностей.

Проаналізовано недоліки модернізації ДС в Україні, труднощі та перешкоди на шляху її реалізації. Доведено, що суперечності породжують системні, змістовні, структурні, інституційні та функціональні детермінанти і створюють ризики досліджуваній системі, проте є джерелом розвитку інституцій ДС.

Розкрито потенційні суперечності модернізації ДС, основні характеристики системи ДС, причинно-наслідкові зв'язки і взаємодія між суспільством і ДС. Деталізовано перелік та доповнено класифікацію суперечностей, з якими ДС стикається в процесі її модернізації: між екзогенними та ендегенними структурними змінами; між глобальними змінами у ДС і локальними структурними змінами; між стабільністю та інноваціями; між професіоналізмом та політизацією; між централізацією та децентралізацією; між ефективністю та справедливістю; між професіоналізмом та громадською участю) тощо. Обґрунтовано вплив наявних суперечностей модернізації ДС на суспільний розвиток у контексті формування ефективної державної політики.

Визначення основних суперечностей та особливостей детермінант модернізаційних процесів ДС дало змогу запропонувати основні напрями удосконалення політики її модернізації, створення умов для цього, розробити підходи до подальшого формування політики модернізації ДС та пропозиції щодо механізму її реалізації. За результатами аналізу запропоновано архітектурний дизайн нової моделі модернізації ДС, який передбачає: оптимізацію державного апарату, меритократію, інклюзивність, гендерну культуру, інноваційні підходи, цифровізацію, якісне надання послуг. Основними трендами модернізації ДС визначено зміни в інституційних системах, їх спеціалізації та поєднанні із системами саморегулювання.

У наукових розвідках надалі здійснюватиметься аналіз трансформації системних характеристик ДС в умовах воєнного стану.

Список використаних джерел

1. Грицяк І. А. Публічне управління в Україні : становлення за європейськими стандартами. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління.* 2010. № 2. С. 5–11.
2. Козаков В. М. Про деякі суперечності державно-владних відносин в Україні. *Державне управління : удосконалення та розвиток.* 2011. № 1. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=252> (дата звернення : 29.08.2023).

3. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 3-тє вид. переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
4. Сушій О. Інституційний та психосоціальний аспекти реформування державної політики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 170–175.
5. Головаха Є., Паніна Н. Основні етапи і тенденції трансформації українського суспільства : від перебудови до «помаранчевої революції». *Соціологія : теорія, методи, маркетинг*. 2006. № 3. С. 32–51.
6. Державне управління : теорія і практика : навч.посіб. / заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
7. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : моногр. Київ : НАДУ, 2016. 304 с.
8. Шинкарук Л. В., Бевз І. А., Барановська І. В. та ін. Структурні трансформації в економіці України : динаміка, суперечності та вплив на економічний розвиток : наукова доповідь / за ред. Л. В. Шинкарук. К., 2015. 304 с.
9. Липовська Н. А. Інтерпретація концепту «державна служба» з позицій організаційного підходу. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 7. С. 58–66.
10. Луцьків І. В., Гупка В. В. Проблеми та передумови модернізації публічного управління в Україні. *Інновації : аспекти управління, виробництва, сфери обслуговування* : матеріали VIII-ої всеукр. наук.-практ. конф. пам'яті М. Г.Чумаченка. м. Тернопіль, 28 березня 2019, Тернопіль. 2019. С. 44–45.
11. Аналіз загроз національній безпеці у сфері внутрішньої політики. Експертне опитування. *Вебсайт Інституту стратегічних досліджень*. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-07/ad_analiz-zagroz_14072023.pdf (дата звернення : 23.09.2023).
12. Луцький І. М., Луцький А. І., Каленюк О. М. Актуальні проблеми організаційно-правових засад управління складних адміністративних систем на практиці європейського досвіду та України. *Економіка і держава*. 2009. № 3. С. 69–71.
13. Шепелев М. А. Глобалізація управління як мегатенденція сучасного світового розвитку : монографія. Київ : Вид-во «Генеза», 2004. 512 с.
14. Василевська Т. Е. Професійна підготовка публічних службовців в контексті етичних викликів публічно-управлінської діяльності. *Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві* : зб. тез міжнар. круглого столу Україна–Литовська Республіка. м. Київ 08 липня 2021 р., Київ, 2021. С. 13–14.
15. Данілова Е. І. Дослідження причин виникнення корпоративних конфліктів. *Наукові праці Національного університету харчових технологій*. 2010. № 35. С. 66–70.
16. Suleiman. E. Dismantling Democratic States. Princeton; Oxford, 2003. P. 39.
17. Кириї С. Л. Організаційний конфлікт у публічному управлінні як індикатор необхідності змін. *Державне будівництво*. 2014. № 2. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/1/02.pdf> (дата звернення : 06.09.2023).
18. Образцова В. В. Особливості проявів конфліктів і суперечностей у відносинах «принципал-агент» у системі публічного управління в Україні. *Інвестиції : практика та досвід*. 2018. № 19. С. 123–130.
19. Brabant G. Public Administration and Development. *The International Review of Administrative Sciences*. 1996. N. 2. P. 163–176.
20. Алюшина Н. О. Рішельє-Форум. Якою буде нова архітектура публічної служби України? *LB.ua* : вебсайт. URL : https://lb.ua/blog/natalia_alushyna/529996_rishelieforum_yakoyu_bude_nova.html (дата звернення : 25.09.2023).

References

1. Hrytsiak, I. A. (2010). Publichne upravlinnia v Ukraini: stanovlennia za yevropeiskymy standartamy [Public administration in Ukraine: development according to European standards]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Ser.: Derzhavne upravlinnia*, 2, 5–11. [in Ukrainian].
2. Kozakov, V. M. (2011). Pro deaki superechnosti derzhavno-vladnykh vidnosyn v Ukraini [About some contradictions of state-authority relations in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 1. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=252> [in Ukrainian].
3. Malynovskyi, V. Ya. (2009). *Derzhavne upravlinnia* [Public administration].

- Kyiv: Atika [in Ukrainian].
- Sushyi, O. (2012). Instytutsiyni ta psykhosotsialnyi aspekty reformuvannya derzhavnoi polityky [Institutional and psychosocial aspects of public policy reform]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 4, 170–175. [in Ukrainian].
 - Holovakha, Ye., Panina, N. (2006). Osnovni etapy i tendentsii transformatsii ukrainskoho suspilstva: vid perebudovy do «pomaranchevoi revoliutsii» [The main stages and trends of the transformation of Ukrainian society: from perestroika to the «Orange Revolution»]. *Sotsiologhiia: teoriia, metody, marketynh*, 3, 32–51. [in Ukrainian].
 - Averianova V. B. (Ed.). *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka* (1998). [Public administration: theory and practice]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
 - Lyndiuk, O. A. (2016). *Teoriia ta praktyka modernizatsii derzhavnoi sluzhby Ukrainy v umovakh hlobalizatsii* [Theory and practice of modernization of the civil service of Ukraine in the conditions of globalization]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
 - Shynkaruk, L. V., Bevz, I. A., Baranovska, I. V., Bobukh I. M., Vdovichen A. A., Herasimova O.A. ... & Shchehel C. M. (2015). *Strukturni transformatsii v ekonomitsi Ukrainy: dynamika, superechnosti ta vplyv na ekonomichnyi rozvytok* [Structural transformations in the economy of Ukraine: dynamics, contradictions and impact on economic development]: naukova dopovid. L. V. Shynkaruk (Ed.). Kyiv [in Ukrainian].
 - Lypovska, N. A. (2014). Interpretatsiia kontseptu «derzhavna sluzhba» z pozysii orhanizatsiinoho pidkhodu [Interpretation of the concept of «public service» from the standpoint of the organizational approach]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 7, 58–66. [in Ukrainian].
 - Lutsykyi, I. V., Hupka, V. V. (2019). Problemy ta peredumovy modernizatsii publichnoho upravlinnia v Ukraini [Problems and prerequisites of modernization of public administration in Ukraine]. *Innovatsii: aspekty upravlinnia, vyrobnytstva, sfery obsluhovuvannia: materialy VIII-oi vseukrainskoi nauково-praktychnoi konferentsii pamiati M.H.Chumachenka TNTU imeni Ivana Puliuia* [Innovations: aspects of management, production, service spheres: materials of the VIII All-Ukrainian. science and practice conf. in memory of M.G. Chumachenko]. Ternopil [in Ukrainian].
 - Analiz zahroz natsionalnii bezpetsi u sferi vnutrishnoi polityky. Ekspertne opytuvannia. *Vebsai Instytutu stratezhichnykh doslidzhen* [Website of the Institute of Strategic Studies]. Retrieved from https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-07/ad_analiz-zagroz_14072023.pdf [in Ukrainian].
 - Lutsykyi, I. M., Lutsykyi, A. I., Kaleniuk, O. M. (2009). Aktualni problemy orhanizatsiino-pravovykh zasad upravlinnia skladnykh administratyvnykh system na praktytsi yevropeiskoho dosvidu ta Ukrainy [Actual problems of the organizational and legal principles of management of complex administrative systems in the practice of European experience and Ukraine]. *Ekonomika i derzhava*, 3, 69–71. [in Ukrainian].
 - Shepelev, M. A. (2004). Hlobalizatsiia upravlinnia yak mehatendentsiia suchasnoho svitovoho rozvytku [Globalization of management as a megatrend of modern world development]. Kyiv: «Henez» [in Ukrainian].
 - Vasylevska, T. E. (2021). Profesiina pidhotovka publichnykh sluzhbovtiv v konteksti etychnykh vyklykiv publichno-upravlinskoï diialnosti [Professional training of public servants in the context of ethical challenges of public management activity]. *Modernizatsiia profesiinoi pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtiv v umovakh hlobalnykh vyklykiv ta suchasnykh zmin v suspilstvi: zb. tez mizhnar. kruhloho stolu Ukraina–Lytovska Respublika* [Modernization of professional training of civil servants in the conditions of global challenges and modern changes in society: coll. theses of the international round table, Ukraine-Lithuania]. Kyiv [in Ukrainian].
 - Danilova, E. I. (2010). Doslidzhennia prychyn vynykennia korporatyvnykh konfliktiv [Study of the causes of corporate conflicts]. *Naukovi pratsi Natsionalnoho universytetu kharchovykh tekhnologii*, 35, 66–70. [in Ukrainian].
 - Suleiman, E. (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton; Oxford [in English].
 - Kyrii, S. L. (2014). Orhanizatsiinyi konflikt u publichnomu upravlinni yak indykator neobkhdnosti zmin [Organizational conflict in public administration as an indicator of the need for change]. *Derzhavne budivnytstvo*, 2. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/1/02.pdf> [in Ukrainian].
 - Obraztsova, V. V. (2018). Osoblyvosti proiaviv konfliktiv i superechnosti u vidnosnyakh «pryntsyval-ahent» u systemi publichnoho upravlinnia v Ukraini [Peculiarities of manifestations of conflicts and contradictions in «principal-agent» relations in the system of public administration in

- Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 19, 123–130. [in Ukrainian].
19. Brabant, G. (1996). Public Administration and Development. *The International Review of Administrative Sciences*, 2, 163–176. [in English].
20. Aliushyna, N. O. (2023). *Rishelie-Forum. Yakoiu bude nova arkhitektura publichnoi sluzhby Ukrainy?* [Richelieu Forum. What will be the new architecture of the public service of Ukraine?]. *LB.ua*: vebсайт. Retrieved from https://lb.ua/blog/natalia_aliushyna/529996_rishelieforum_yakoyu_bude_nova.html [in Ukrainian].

CONTRADICTIONS OF CIVIL SERVICE MODERNIZATION IN UKRAINE

Lyndiuk Olena

Abstract. Modernization of the civil service is an urgent topic for many countries in the world, which after the modern transformation require more efficient and adaptive government apparatuses. However, the modernization process faces complaints and challenges that require detailed consideration. The empirical research data were analyzed using a systematic approach, research methods: structural-functional, analysis and synthesis, institutional, prognostic and recommendation analysis, etc. The scientific article examines the main problems associated with the contradictions of the modernization of the civil service and substantiates the possibilities of their solution. The shortcomings of the modernization of the civil service in Ukraine, difficulties and obstacles on the way to its implementation are analyzed. It is proven that contradictions are generated by systemic, meaningful, structural, institutional and functional determinants, and they are a source of development of public service institutions. The potential contradictions of the modernization of the civil service, the main characteristics of the civil service system, cause-and-effect relationships and interaction between society and the civil service are revealed. The list has been detailed and the classification of contradictions that the civil service faces in the process of its modernization has been supplemented. The influence of the existing contradictions of the modernization of the civil service on social development in the context of the formation of an effective state policy is substantiated. The definition of the main contradictions and peculiarities of the determinants of the modernization processes of the civil service made it possible to propose the main directions of improvement of the policy of modernization of the civil service, the creation of conditions for its modernization, to develop approaches to the further formation of the policy of modernization of the civil service and proposals for the mechanism of its implementation. Based on the results of the analysis, an architectural design of a new model of civil service modernization is proposed, which includes: optimization of the state apparatus, inclusiveness, gender culture, innovative approaches, digitalization, quality service provision. Changes in institutional systems, their specialization and combination with self-regulation systems are defined as the main trends in the modernization of the civil service.

Key words: public administration, public policy, civil service, civil servants, modernization of the civil service, contradictions of the modernization of the civil service, human resources management.