

М. Карпа

КРИТЕРІЇ МОДЕЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Здійснено аналіз найбільш поширених у практиці та теорії публічного управління моделей публічної служби та узагальнено їх характеристики для визначення основних критеріїв побудови моделей публічної служби. Виокремлено критерії, за якими можливо здійснювати побудову моделей публічної служби та вивчати внутрішні та зовнішні зв'язки об'єкта цього дослідження.

Ключові слова: публічна служба, модель публічної служби, критерії, методологічний аспект.

Актуальність дослідження зумовлена високою зацікавленістю наукових кіл у сфері побудови, організації та розвитку публічної служби. Процеси моделювання залишаються актуальними для цього та такими, що потребують розвитку методологічної бази.

Складна управлінсько-суспільна система публічної служби як предмета дослідження зумовлює безліч підходів та використання різноманітних методів до її вивчення. Стаття націлена на аналіз та узагальнення основних критеріїв, їх відбору для подальшого використання у побудові моделей публічної служби, що допоможе зрозуміти сутність та функціональний зміст системи публічної служби. Доцільно зазначити, що основою побудови різних моделей публічної служби є різний методологічний базис, що вимагає систематизації та узагальнення наявного методологічного матеріалу. У цьому полягає не тільки наукове завдання, але й подальше безпосереднє використання напрацьованих теоретичних знань у практиці державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Мета статті – визначити основні критерії моделювання публічної служби.

Об'єктом дослідження є моделі публічної служби.

Предметом дослідження є основні критерії для побудови моделей публічної служби.

Для цього поставлені такі завдання:

- здійснити аналіз основних моделей публічної служби у контексті визначення основних їх формуючих складових;
- визначити основні критерії, за якими можливо здійснювати побудову моделей публічної служби.

Питанням становлення та функціонування публічної служби присвячені праці сучасних вітчизняних дослідників: В. Авер'янова, Е. Афоніна, С. Вирового, І. Грицяка, В. Малиновського, О. Оболенського, Г. Ситника та інших; а також дослідників закордонної науки – В. Парсонса, Г. Колбеча, А. Сміта, Дж. Мілла, В. Данна, Л. Пала, П. Брауна, Л. Ганна та інших. Однак проблеми становлення інституту публічної служби вимагають вивчення методологічної основи для побудови структури публічної влади та публічної служби, систематизації публічних функцій, обґрунтування та визначення понятійно-категорійного апарату функціонування публічної служби.

Загальною науковою проблемою у контексті дослідження моделей публічної служби у частині їх побудови можна вважати відсутність систематизованого теоретико-методологічного базису. Невирішеними частинами систематизації теоретико-методологічного базису для побудови моделей публічної служби є: систематизація методологічних підходів до вивчення моделей публічної служби; відсутність ефективного методологічного матеріалу щодо визначення складових моделей, їх зв'язків, міри щільності зв'язків тощо; визначення критеріїв побудови моделей публічної служби, їх кваліфікаційних ознак; визначення методологічних передумов до формування та вивчення моделей; забезпечення методологічного базису для формування якісного категорійного апарату об'єкта дослідження.

Публічна служба – це складне та багатоаспектне поняття, яке за своїм змістом, наповненням, характеристиками та іншими особливостями вчені розкривають за допомогою різноманітних методологічних підходів. Одним із результативних методологічних підходів для вивчення складних систем є моделювання. Методологічне значення цього дослідження полягає в узагальненні та систематизації основних критеріїв для процесів моделювання систем публічної служби.

Вивчення, вдосконалення та подальше наповнення моделювання системи публічної служби має методологічне значення у частині:

- вивчення внутрішніх та зовнішніх зв'язків об'єкта дослідження;
- вивчення процесів у системі публічної служби, які не підлягають безпосередньому вивченню;
- визначення основних складових моделей публічної служби та критеріїв для її побудови;
- розробки та використання методологічного інструментарію для дослідження об'єкта.

Моделі активно використовують для вивчення внутрішніх та зовнішніх зв'язків об'єкта дослідження. З їх допомогою можна вивчити ті процеси, які не підлягають безпосередньому аналізу та вивченню. Моделлю часто вважають уявну або її матеріальну систему, яка, відображаючи або відтворюючи об'єкт дослідження, може замінити його так, що її вивчення дає нову інформацію про цей об'єкт.

Модель: у широкому розумінні – образ (зокрема умовний або уявний – зображення, опис, схема, креслення, план тощо) або прообраз (зразок) якого-небудь об'єкта або системи об'єктів (оригіналу цієї моделі), використовуваний за певних умов як їх заміник або представник [1].

Метод моделювання у спрощеній формі подання матиме таку структуру:

- постановка завдання;
- визначення аналога;
- створення або вибір моделі;
- розробка конструкту;
- дослідження моделі;
- переведення знань з моделі на оригінал [2].

До складніших систем, до яких належить система публічної служби, метод моделювання розглядають як:

1) моделювання, що полягає в побудові деякої системи моделі (другої системи), пов'язаної певними співвідношеннями подоби із системою оригіналом (першою системою), до того ж у цьому випадку відображення однієї системи через іншу є засобом

виявлення залежностей між двома системами, відображеними у співвідношеннях подоби, а не результатом безпосереднього вивчення інформації, що надходить;

2) моделювання як пізнавальний процес, що містить переробку інформації, яка надходить із зовнішнього середовища, внаслідок чого у свідомості з'являються образи, які відповідають об'єктам [3].

На сьогодні існує визначення поняття публічної служби, яке законодавчо закріплене у Кодексі адміністративного судочинства України. Відповідно до нього, публічна служба – це “діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування” [4]. Зазначено також, що публічна служба – набагато ширше поняття, що включає також діяльність інших суб'єктів, зокрема установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, тільки у тому випадку, коли вони виконують функції публічної адміністрації відповідно до чинного законодавства [5]. Таке визначення, на нашу думку, буде доцільним лише у тому випадку, коли за суб'єктом здійснення публічної служби будуть законодавчо закріплені публічні функції та наданий спеціальний статус, що передбачає обов'язки щодо виконання таких функцій, відповідальність за їх здійснення, у деяких випадках надає статус публічного службовця для працівників таких служб.

Правомірно при розробці моделі говорити про її подобу до об'єкта-оригінала, при якому, з одного боку, дотримується жорстка цілеспрямованість, ув'язка її параметрів із очікуваними результатами, а з іншого – забезпечується достатня “свобода” моделі, для того щоб вона була здатною до перетворення залежно від конкретних умов і обставин, могла бути альтернативною, мати в запасі найбільшу кількість варіантів [6].

Найчастіше у дослідженнях щодо моделей публічної служби зазначають такі моделі – кар'єрна (романо-германська), посадова (англосаксонська), змішана. Інші моделі, які частіше згадуються у дослідженнях щодо політичних систем, систем суспільно-політичних відносин також почали активно задіювати для дослідження системи публічної служби. Серед них – меритократична, імперська, бюрократична, адміністративна, ринкова, трудова, менеджеріальна та інші.

При аналізі кар'єрної, посадової та змішаної моделей найперше виокремлюють такий критерій, як можливість вільного переміщення службовця. Саме тому часто кар'єрну систему називають закритою, а посадову – відкритою. Іншою ознакою можна вважати специфічність публічної адміністрації у контексті наявності такої частини персоналу, яка приділяє значну увагу проходженню служби, проводить своє професійне життя виключно в органах публічної влади. Тобто, службовець, отримавши відповідну підготовку, пройшовши етап приймання на службу, відповідно до існуючого механізму просування по службі, здійснює просування по ієрархічній структурі посад.

Важливим критерієм можна вважати статутні вимоги щодо організації публічної служби. Тобто, це сукупність норм конституційного, нормативного і юридичного порядку, загальних та спеціальних, які закріплюються в нормативно-правових документах. Мета статутних вимог – гарантування від свавілля, визначення умов найму, реалізація проходження та припинення служби тощо. Важливою характерною рисою кар'єрної моделі є призначення службовця на найнижчу посаду та просування його по службі за вислугою років. Тому одними з критеріїв побудови моделей публічної служби можна визначити як обмеження доступу до кар'єрного росту та врахування досвіду роботи для кар'єрного зростання.

Основою діяльності у сфері публічної служби може бути і державно-правовий акт щодо призначення на посаду, і службовий договір на основі приватного права. Як приклад можна розглянути досвід Німеччини, в якій на основі приватного права укладаються службові договори для службовців та працівників публічної служби. Питання проходження служби професійних чиновників регулюють відповідні державно-правові акти щодо призначень та оформлення трудових відносин.

Іншим критерієм є наявність вимог щодо освіти службовців. Найкраще це проявляється при горизонтальних поділах публічної служби, коли кожному рівню притаманний відповідний рівень освіти. У Законі України “Про державну службу” визначено загальні умови щодо вступу на державну службу, у яких у ст. 19 зазначено, що право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: 1) магістра – для посад категорій “А” і “Б”; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії “В” [7]. Це підтверджується у Типових вимогах до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А” затверджених Постановою Кабінету Міністрів України № 448 від 22.07.2016 р., у якій визначено як вимогу щодо освіти наявність вищої освіти, ступінь вищої освіти – магістр [8].

Іншим критерієм доцільно зазначити набуття статусу публічного службовця. У цьому контексті великого значення набуває організаційно-нормативний аспект питання. Низку критеріїв можна виокремити у період проходження служби. Ці критерії можна ідентифікувати як внутрішньо-організаційні, оскільки вони виникають під час проходження публічної служби та є такими, що формують чи можуть формувати складові моделі публічної служби на етапі внутрішньо-організаційної діяльності органів публічної влади.

При посадовій моделі публічної служби набір проводиться на конкретну посаду та існує вільне переміщення службовців між державним та приватним секторами. Перевага надається короткостроковим потребам у професіональному персоналі. Отже, можливість вільного переміщення службовця між державним та приватним секторами у контексті здійснення кар’єри службовця очевидно стає актуальним питанням проходження публічної служби.

Роль стажу публічного службовця займає у деяких моделях домінуючу позицію. У такому випадку потрібно розмежовувати загальний трудовий стаж та стаж на публічній службі. Наприклад, при посадовій моделі загальний стаж враховується часто при встановленні розміру посадового окладу. Різний стаж роботи може створити таку ситуацію, коли при займанні однакових посад службовці матимуть різні посадові оклади. Цей фактор створює додаткове стимулювання для особистісного зростання та вільного вибору кар’єрного росту.

Різновидом посадової моделі можна вважати корпоративну модель публічної служби, основою якої є орієнтація на потреби ринку праці, відмова від номенклатурної побудови штату та застосування основних принципів корпоративного управління. Це гнучка управлінська система, яка діє на принципах ринкового механізму та корпоративного управління, якій притаманні жорстка система конкурсного відбору та контрактна форма трудових відносин із державними службовцями. Це створює певні умови для перевищення повноважень керівників органів публічної влади, адже вони одноосібно вправі вирішувати кадрові питання штату, включно до встановлення, зміни чи позбавлення функціональних обов’язків конкретних штатних одиниць. За таким

проектним методом роботи формуються цілі та підбирається штат для їх виконання. Висока роль при цьому визначена для кадрового менеджмента. Для побудови такої моделі державної служби визначальними критеріями можна вважати проектний метод роботи, корпоративне управління, можливість для керівництва органу одноосібного визначення та здійснення кадрової політики організації.

Актуальною на сьогодні залишається одна з найдавніших моделей публічної служби – меритократична. На сьогодні щораз частіше науковці та практики звертаються до вивчення та використання у публічній службі знань, навиків, ділових та особистісних якостей службовців. Деякі країни і на сьогодні вибирають цю модель за основу для реформування системи публічної служби. Базовим критерієм при просуванні службовця є його досягнення, наявність якісних характеристик, талантів, високий рівень освіти. Посадові оклади працівників при меритократичній моделі часто прирівняні до окладів працівників такого ж рівня у приватному секторі. Звичайно, що така модель не позбавлена недоліків, серед яких перевищення повноважень службовців, використання службового становища тощо, але використання такого критерія, як якісні характеристики службовця (знання, навик, досягнення тощо), у системах публічних служб різних держав існує у різноманітних форматах.

Урахування громадської думки при просуванні службовця у своїй кар'єрі створює додатковий контроль щодо здійснення його діяльності. Такий критерій відображається у форматі вивчення громадської думки, проведенні опитувань, анкетування, здійснення внутрішньої оцінки, проведення місцевих виборів, врахування думки громадських рад, організацій тощо.

Елітна (східно-азійська) модель публічної служби характеризується сильним державним апаратом, сильним громадським контролем, високою оплатою праці службовців, врахуванням знань, навиків та особистої мотивації до службової діяльності. Критерієм для просування по службі є ефективність роботи службовця, якій надають перевагу порівняно з його вислугою років. Ефективність роботи службовця передбачається ще на стадії його підготовки. Найбільш здібних, перспективних кандидатів вибирають із кадрового резерву, в якому існує можливість виявити кадровий потенціал, забезпечити найбільш перспективних кандидатів стипендіями для навчання, направленнями на навчання закордон. Кадровий резерв у такому випадку є ефективним механізмом, який дає змогу вибрати найбільш перспективних службовців та забезпечити високий рівень професіоналізму публічної служби загалом. Можна стверджувати, що до початку проходження служби проводиться формування потужного кадрового потенціалу. Такі критерії визначимо як дослужбові, тобто такі, які використовуються до моменту набуття відповідного статусу публічним службовцем.

Узагальнення, яке було здійснене з огляду аналізу найбільш поширених моделей публічної служби, вказує на те, що для визначення основних критеріїв побудови моделей публічної служби потрібно їх розмежувати за принципом зовнішніх та внутрішніх чинників існуючої управлінської системи.

Отже, основними зовнішніми критеріями для побудови моделей публічної служби можна вважати:

- організаційно-правову структуру системи публічної служби;
- адміністративно-правову та політико-правову регламентацію (відповідно до адміністративно-правової системи, політико-правового режиму);

- право публічної служби (службове право) (встановлення статусу публічного службовця, службових правовідносин, публічно-правових та приватно-правових відносин службовців);

- баланс між політичними призначеннями та призначеннями професійної позапартійної публічної адміністрації;

- рівень відкритості публічної служби, націлення її на задоволення інтересів та потреб суспільства;

- наявність ринкових механізмів у системі публічної служби;

- наявність недержавних (неурядових) структур для співпраці на конкурсних умовах із урядом для виконання публічних функцій чи надання публічних послуг.

Внутрішніми критеріями побудови моделей публічної служби можна вважати:

- тип кар'єри службовця;

- організаційно-правові критерії (спеціальний статут для службовців, оформлення трудових відносин зі службовцем, нормативно закріплені кодекс поведінки публічних службовців, статус службовця, система публічних послуг тощо);

- дослужбові критерії (навчання, резерв, відбір/добір на службу, попередня цільова підготовка, врахування професійного досвіду, спосіб поступлення/прийняття, формування потужного кадрового потенціалу тощо);

- внутрішньо-організаційні критерії (пільги та гарантії, система премій/бонусів, просування по службі, система оцінка якості роботи, стимулювання, система освіти, мотивація, зв'язки з громадськістю (контроль, участь тощо), система оплати праці, спеціальна пенсійна система, принцип субординації, система кар'єрного зростання, можливість вільного переміщення службовця, обмеження доступу до кар'єрного росту, врахування досвіду роботи, система методів управління, якісні характеристики службовця, контроль за діяльністю службовця тощо).

Висновки

Як висновок, можна визначити такі тези:

1. Під час аналізу найбільш поширених у практиці та теорії публічного управління моделей публічної служби було виявлено достатньо різноманітний методологічний інструментарій, що дає змогу зробити якісне узагальнення щодо предмета цього дослідження. На основі аналізу таких основних моделей публічної служби, як кар'єрної (романо-германської), посадової (англосаксонська), змішаної, меритократичної, ринкової, східно-азійської, було виявлено низку їх складових, методологічною передумовою існування яких у системі публічних служб можна виокремити критерії як формотворчий інструмент для виокремлення таких складових, їх прояви, вивчення за систематизацією.

2.3 метою розмежування критеріїв, здійснено спробу їх узагальнення за зовнішніми та внутрішніми ознаками існуючих моделей публічної служби. Отже, основними зовнішніми критеріями для побудови моделей публічної служби визначено:

- організаційно-правова структура системи публічної служби;

- адміністративно-правову та політико-правову регламентацію;

- право публічної служби;

- баланс між політичними призначеннями та призначеннями професійної публічної адміністрації;

- рівень відкритості публічної служби, націлення її на задоволення інтересів та потреб суспільства;

Список використаної літератури

- Стаття надійшла до редакції 15.11.2016*

Схвалена до друку редколегією 20.11.2016

M. Karpa

CRITERIA FOR PUBLIC SERVICE MODELLING: METHODOLOGICAL ASPECT

The article analyzes the most wide-spread models of public service in the practice and theory of public administration and summarizes their characteristics in order to define the main criteria for building public service models. The article determines the main criteria according to which the building of public service models can be performed and internal and external relations of the object of this research can be explored.

Key words: public service, public service model, criteria, methodological aspect.