

Сурай І. Г. Еволюційність парадигмальних змін у публічному управлінні – публічній службі – управлінні персоналом / Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Переяслав, 30 жовтня 2020 р. / за ред. О.І. Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2020. – С. 178–185.

І.Г. СУРАЙ

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

ЕВОЛЮЦІЙНІСТЬ ПАРАДИГМАЛЬНИХ ЗМІН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ – ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ – УПРАВЛІННІ ПЕРСОНАЛОМ

Термін “еволюція” (лат. *evolutio* – розкриття, розвиток) позначає розвиток, переважно незворотні зміни, які мають місце в живій і неживій природі, також у соціальних системах. Еволюція може вести до ускладнення, диференціації підвищення рівня організації системи (прогресивна еволюція) або ж, навпаки, до пониження її рівня. Можливою є також еволюція при збереженні загального рівня (або висоти) організації [1, с. 182–183].

Для сучасних суспільних систем характерною ознакою є нетривіальна багатомірність. Багатомірність держави та суспільства як дуальної сутності полягає в наявності власних інтересів, систем цінностей та, відповідно, цілей у підсистемах: влади; державного керівництва; державного управління; дієвості економічних об’єктів; сировинно-природних ресурсів; екологічних ресурсів; соціального захисту [2, с. 62–70], тощо.

Погоджуємося із сучасними науковцями [3–6 та ін.], які дотримуються багатолінійного підходу до еволюції, у т.ч. соціальної еволюції. Обґрунтовуючи теорію нелінійної соціальної еволюції, А.В.Коротаєв, М.М.Крадін, В.А.Линша виходить з того, що має сенс говорити не про лінії еволюції, а про безперервне еволюційне поле. У рамках цього поля ми зовсім не спостерігаємо такої ситуації, при якій рух в будь-якому напрямі можливий однаковою мірою. Рух в деяких напрямках в його рамках виявляється в принципі неможливим, тоді як рух в одному напрямі буде менш вірогідним, чим в іншому [6, с. 24–83].

Це наочно видно на рис. 1, де схематично представлено парадигмальні зміни у публічному управлінні, публічній службі та управлінні персоналом протягом ХХ століття у країнах Європи. Цей еволюційний поступ відбувається не рівномірно, нелінійно і дійсно представляє собою еволюційне поле. Схема ілюструє загальні тенденції, бо у кожній конкретній країні ці парадигмальні зміни відбувалися з різною швидкістю (трохи зміщені по роках) і з деякими своїми особливостями, які не відображено у загальній схемі.

Насамперед зауважимо, що у країнах Європи наприкінці ХІХ ст. – початку ХХ ст. поширеною була раціональна концепція бюрократії (М. Вебер),

за якою формувалися системи бюрократії (системи органів державного управління та відповідно службовців у них) у більшості країн Європи того часу.

На початку ХХ ст. *державне управління* у більшості цих країн мало свій прояв через адміністрування. Перетворення “Public administration” в “Public management” (“державного” в “публічне” управління), зокрема у країнах Західної Європи, відбулося в еволюційний спосіб: з розвитком демократичних відносин у суспільстві, активізацією громадянського суспільства у вирішення спільних справ (передача не повної влади державі, діяльність недержавних установ у ланцюжку управління тощо), із першими елементами менеджменту у системі державних органів влади (елементи менеджменту із приватного сектора, якщо вони ефективні, так само будуть ефективними і у державному) та у подальшому розвитку механізмів публічного менеджменту (Public management). Так, зокрема Великобританією, як модель управління справами суспільства, використовувалися (поступово модернізуючи та видозмінюючи) “Public administration”, “Public management” (тепер іноді позначають “Old”), “New Public management” У своєму розвитку “Public management” може поступово перетворюватися на “Good Governance” та ін. (вже інший, вищий, еволюційний рівень управління) [7].

Водночас, зміни відбувалися і у *моделях публічної (державної) служби*. Застосування теорій і концепції бюрократії (у подальшому – державного, публічного управління), а також впливи інших теорій, зокрема тих, що відносяться до управління персоналом, сприяли становленню різних моделей бюрократії (у подальшому – державної, публічної служби). Вирізняють дві основні моделі державної служби: посадову та кар’єрну. Загальна тенденція в розвинених країнах полягає в переході до посадової моделі. Проте, одним з недоліків цієї моделі є те, що окремі негативні наслідки виникають у важливих для держави сферах, таких як норми суспільства, шлях розвитку і відповідальність. Більшість країн, які зосереджують увагу на посадовій моделі системи державної служби, вимушені вживати заходи щодо запобігання втратам важливих принципів етики, переважно шляхом зміцнення зусиль із запровадження етичних норм у діяльності вищого корпусу державної служби. Існує певне побоювання, що таких засобів може бути недостатньо, оскільки вплив сучасної політики на хід розвитку суспільства зрештою змінить етику державної служби [8].

Слід сказати, що внаслідок реформування державної служби на початку ХХІ століття не існує моделі національної державної служби, котру можна було б розглядати як класичну кар’єрну модель (це твердження можна віднести й до німецької, французької та іспанської моделей). При тому існують численні системи державної служби, які можна вважати ідеальними за умови, що їхня структурна організація поєднує елементи кар’єрної та протилежної їй – посадової систем.

Відмінності між кар’єрною та посадовою моделями в країнах ЄС (у т.ч. нових країнах ЄС [9]) можна охарактеризувати так:

– положення кар’єрної системи нерідко стосуються тільки тих державних службовців, які працюють за державними контрактами (так, у Німеччині

основні складові кар'єрної системи охоплюють близько 30% працівників державного сектора);

- класичні елементи кар'єрної системи використовуються і в країнах, де переважає посадова модель. Це часто спостерігається у таких специфічних сферах, як оборонна галузь, митна служба чи поліція;

- умови праці вищих посадових осіб державної служби можуть контрастно різнитися. У деяких країнах запроваджується спеціальна вища державна служба, та/або посади вищого рангу надаються на визначений термін після певної процедури відбору;

- у національному контексті вищеозначені дві моделі будуть й надалі відрізнятися одна від одної.

У той час, коли Естонія, наприклад, у реформуванні державної служби має намір наслідувати шведську та фінську моделі, Кіпр, Словенія, Болгарія, Турція, Румунія та Словачія вирішили застосувати кар'єрну систему на зразок іспанської, французької чи німецької моделей. Сьогодні, країни, де діє система на основі класичної кар'єрної моделі: Кіпр, Словенія, Терція, Болгарія, Румунія, Словачія; країни із змішаною системою (з елементами кар'єрної та посадової): Угорщина, Мальта, Польща, Литва, Чехія, Латвія. Країни із посадовою моделлю: Естонія. При цьому, рішення щодо прийняття тієї чи іншої моделі безпосередньо пов'язано з національною традицією країн та визначенням ролі держави у суспільстві. Чим більше ідея державності суперечить ідеї суспільства, тим більше вірогідність прийняття класичної кар'єрної системи державної служби. І навпаки, у протилежній ситуації приймається посадова система.

Ще раз звернемо увагу, що управління, як будь-який інший вид людської діяльності, підпадає під дію законів еволюційного розвитку суспільства, з часом видозмінюється та набуває нових рис, еволюціонує. У сучасному публічному управлінні лідерство виявляється як вищий *еволюційний рівень управління* (1) адміністрування; 2) менеджмент; 3) лідерство). Саме управління за Good Governance потребує лідерства як вищого еволюційного рівня управління [10].

Зауважимо, що одним із критичних аспектів еволюції управління від адміністрування через менеджмент до лідерства є зміна ставлення до людини в організації (від людського чинника та людського ресурсу до людського капіталу).

Управління персоналом	Людина – це чинник у виробництві		Людина – це ресурс						Людина – це капітал			
Моделі державної служби	Переважно Закрита (кар‘єрна) модель						Розвиток елементів Відкритої (посадової) моделі				Переважно змішані моделі , з перевагою елементів Відкритої (посадової) моделі	
Вид управління	Адміністрування						Менеджмент				Лідерство	
Системи державного управління	Бюрократія		Public administration				Public management		New Public management		Good Governance	
Періоди	Кінець XIX ст.	Поч. XX ст.	20 pp. XX ст.	30 pp. XX ст.	40 pp. XX ст.	50 pp. XX ст.	60 pp. XX ст.	70 pp. XX ст.	80 pp. XX ст.	90 pp. XX ст.	Початок XXI ст.	

Рис.1. Парадигмальні зміни у публічному управлінні – публічній службі – управлінні персоналом протягом XX століття у країнах Європи.

У першому випадку зусилля управлінців (адміністраторів) спрямовані на те, щоб управляти кадрами через адміністративний вплив. У другому – зусилля управлінця (менеджера) спрямовані на менеджмент людських ресурсів. Тобто, адміністрування і менеджмент – це управління на основі влади (формальне визнання), лідерство – це управління на основі впливу (фактичне визнання) [11, с. 28]. Така протилежність між адмініструванням і менеджментом, з одного боку, та лідерством – з іншого, є наслідком того, що влада і вплив мають принципово різне походження: “... влада спирається на систему відносин, установок, потреб, стереотипів, що вже склалися. Вплив же проявляється через їх зміну” [12, с. 214].

Отже, проведене дослідження указує на те, що парадигмальні зміни, що стосуються управління, публічного управління, моделей публічної служби, управління персоналом в них є елементами єдиного еволюційного поля. Тому мають досліджуватися комплексно, з урахуванням взаємовпливів цих та інших (не названих нами) елементів загального еволюційного поля.

Список використаних джерел:

1. Філософський енциклопедичний словник. – К. : Абрис. – 2002 – 742 с.
2. Нижник Н. Р. Синергетичні основи оптимізації державного управління / Н. Нижник, І. Черленяк, В. Олуйко. // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 4. – С. 62–70.
3. Бондаренко Д. М. Социальная эволюция: альтернативы и варианты (к постановке проблемы) / Бондаренко Д. М., Гринин Л. Е., Коротаев А. В. / Эволюция: Проблемы и дискуссии / Отв. ред. Л. Б Гринин, А. В. Марков, А. В. Коротаев. – М. : Книжный дом “ЛИБРОКОМ”, 2010. – 352 с.
4. Гринин Л. Е. 2009. Введение. Эволюционная мегапарадигма: возможности, проблемы, перспективы. / Эволюция: космическая, биологическая, социальная / Ред. Л. Е. Гринин, А. В. Марков, А. В. Коротаев., Панов А. Д. – М. : Книжный дом “ЛИБРОКОМ”, 2009. – 368 с.
5. Эволюция: Дискуссионные аспекты глобальных эволюционных процессов / Отв. ред. Л. Е. Гринин, И. В. Ильин, А. В. Коротаев, А. В. Марков. М. : Книжный дом “ЛИБРОКОМ”, 2011. – 368 с.
6. Коротаев А. В. Альтернативы социальной эволюции (вводные замечания) / Коротаев А. В., Крадин Н. Н., Лынша В. А. / Альтернативные пути к цивилизации : Монография. – М. : Логос. – 2000. – 386 с. – С. 24–83.
7. Suray I. G. Public management: scientific and substantive discourse / Suray I. G. // Public management – 2018. – № 5 (15) – P. 236–245.
8. Policy Brief // інформаційний бюлетень Центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, жовтень 2005 р.
9. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (Пер. з англ. О. М. Шаленко) / Боссарт Д., Деммке К. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
10. Suray I. Leadership and management of the State Secretary of the Ministry in Ukraine / Inna Suray // International Journal of Legal Studies (IJOLS) – 2017. – № 2 (2) – 2017. – P. 295–304.

11. Калашнікова С. А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія / С. А. Калашнікова. – К. : Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка, 2010. – 380 с.

12. Шейнов В. П. Психология лидерства, влияния, власти / В. П. Шейнов. – М. : Харвест, 2008. – 656 с.