

# ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.075



## ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ (ПУБЛІЧНОЇ) СЛУЖБИ: ДІАЛЕКТИКА ТРАДИЦІЙ ТА МОДЕРНІЗАЦІЇ

**О. В. Онуфрієнко,**

*кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У пропонованій статті проаналізовано сучасний стан міждисциплінарної теорії модернізації як такої та виявлено специфіку її застосування в наукових дослідженнях з державного управління (як зарубіжних, так і вітчизняних). Узагальнено дані наявних тематичних досліджень, присвячених різним аспектам модернізації державної служби, та виявлено в них спільне й особливе. На основі здобутих результатів описано діалектику традицій та модернізації як фундаментальну характеристику розвитку державної служби й окреслено перспективи подальших досліджень у визначеному напрямі. Доведено, що збереження певної частини традицій організації публічної служби відбувається на тлі постійного здійснення інновацій, одночасного зближення різних моделей публічного управління, активного обміну досвідом, уніфікації законодавства в межах регіональних об'єднань держав та ЄС як масштабного інтеграційного проекту.

*Ключові слова:* теорія модернізації, діалектика традицій та модернізації, модернізація публічної служби, реформування публічної служби.

**O. V. Onufriienko,**

*Ph.D in Law, Associate Professor, Doctoral Candidate of the Department of Public Administration and Local Self-Government, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

### THE EVOLUTION OF CIVIL (PUBLIC) SERVICE: DIALECTICS OF TRADITIONS AND MODERNISATION

In proposed paper a modern state of cross-disciplinary theory of development as such and the specific character of applying it in public administration research (both foreign and national ones) has been analyzed. Present thematic studies dealing with various aspects of civil service modernisation have been generalised, finding out the common and the peculiar things there. Dialectics of traditions and modernisation as fundamental characteristics of civil service development in terms of the results obtained has been described and the prospects for further subject research in the outlined direction have been shaped. In particular, it's scientifically proved that some traditions of public service are preserved against the background of continuous implementation of innovations in this field, simultaneous approximation of different models of public, active sharing of experience, the unification of legislation within regional alliances of states and the European Union as a large-scale integration project.

*Key words:* modernisation theory, dialectics of traditions and modernisation, public service modernisation, reform of public service.

**А. В. Онуфриенко,**

*кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры государственного управления и местного самоуправления, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

### ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ (ПУБЛИЧНОЙ) СЛУЖБЫ: ДИАЛЕТИКА ТРАДИЦИЙ И МОДЕРНИЗАЦИИ

В предлагаемой статье проанализировано современное состояние междисциплинарной теории модернизации как таковой и выявлена специфика ее применения в научных исследованиях в сфере государственного управления (как зарубежных, так и отечественных). Обобщены данные существующих тематических исследований, посвященных разным аспектам модернизации государственной службы, выявлено в них общее и особенное. На основе полученных результатов описана диалектика традиций и модернизации как фундаментальная характеристика развития государственной службы и очерчены перспективы дальнейших исследований в определенном направлении. Доказано, что сохранение определенной части традиций организации публичной службы осуществляется на фоне постоянного осуществления инноваций, одновременного сближения разных моделей государственного управления, активного обмена опытом, унификации законодательства в рамках региональных объединений государств и ЕС как масштабного интеграционного проекта.

*Ключевые слова:* теория модернизации, диалектика традиций и модернизации, модернизация публичной службы, реформирование публичной службы.

© Онуфрієнко О. В., 2017

**Постановка проблеми.** Криза класичних парадигм суспільних наук у середині ХХ ст. була значною мірою зумовлена швидкістю, глибиною та, найважливіше, характером соціальних змін (у тому числі глобальних за масштабами), відмиранням традиційних і появою нових соціальних інститутів, спостереженням за явищами соціальної дійсності, які було важко пояснити за допомогою усталеного на той час наукового тезаурусу та методологічного апарату. Невипадково вихід із кризи був пов'язаний із пошуками нових концептуальних підходів, здійсненням міждисциплінарних досліджень та актуалізував залучення наукового інструментарію всього широкого спектра сучасних наук, не обмежуючись суспільствознавством (що не завжди приводило до бажаних результатів).

Утім, власне суспільствознавчі теорії витримали перевірку часом, утворивши міждисциплінарну теорію розвитку, яка охоплює теорію модернізації, транзитологію, антропогенез, концепцію універсальної історії, самоорганізації, еволюціонізму, прогресу, стійкого та циклічно-хвильового розвитку [12, с. 39–40], синергетики [20], моделей циклічного розвитку тощо, використовуючи методологію діалектичної теорії розвитку та осмислюючи в тематичних дослідженнях результати залучення математичних методів.

Наука державного управління, ураховуючи специфіку власного предмета, тією чи іншою мірою застосовує всі варіації та аспекти міждисциплінарної теорії розвитку, особливу увагу приділяючи теорії модернізації. Безперечним фактом є те, що проблематика модернізації державної служби постійно перебуває на вістрі векторів наукового пошуку вчених, які репрезентують як вітчизняну, так і зарубіжну науку. Ураховуючи, що модернізація української державної служби є не тільки фундаментальною науковою проблемою, а й одним із центральних завдань практики державотворення, які постають відповідно до багаторічних запитів суспільства, цілком на часі є системне дослідження досвіду модернізації державної (публічної, цивільної) служби різних країн та особливостей розвитку вітчизняної державної служби в контексті складної діалектики традицій та модернізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Генезу теорії модернізації звичайно пов'язують із фундаментальними працями М.Вебера, Е.Дюркгейма, О.Конта, К.Маркса, Г.Спенсера та Ф.Тенніса [15; 23; 25]. Її подальший розвиток безпосередньо співвідноситься з дослідженнями Д.Аптера [1], К.Гірца, М.Зінгера, М.Леві, С.Гантінгтона [9] та ін. Серед сучасних дослідни-

ків вагомий внесок у повернення інтересу наукового загалу до теорії модернізації зробили на монографічному рівні П.Штомпка [25], Р.Інглхард [10], на рівні наукової періодики – В.Федотова [22], С.Єрмаханова [9] та ін.

Особливості розвитку та модернізації державної служби, у тому числі в компаративному аспекті, досліджують як вітчизняні науковці, так і зарубіжні фахівці. Заслуговує на увагу системне багатоаспектне дослідження організації державної служби в Україні М.Багмета, М.Іванова, В.Фуртатова [16]. Сутність та специфіку реформування державного управління в Україні в контексті європейських інтеграційних процесів досліджував В.Баштанник [2]. Фундаментальна монографія, присвячена модернізації державного управління в контексті європейської інтеграції України, підготовлена Ю.Ковбасюком, К.Ващенком, Ю.Сурміним та ін. [14]. Різні аспекти модернізації державної служби України, завдання та засоби осучаснення, у тому числі проблематику реформування державного управління в контексті теорії складних систем (синергетики), досліджували І.Письменний, О.Оболонський, С.Серьогін, І.Хожило [8; 20]. Модернізацію системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні аналізував О.Пухкал [18]. Помітний внесок у вивчення тематичної проблематики зробили також Н.Гончарук, Х.Дейнега, С.Дубенко, Г.Дутчак, Н.Липовська, П.Надолішній, Л.Прокопенко, В.Шарий та ін. Серед зарубіжних фахівців слід відзначити системне компаративне дослідження національних моделей державної служби (О.Барабашев, О.Ноздрачев, О.Оболонський та ін.) [5]. На окрему увагу заслуговують праці Д.Боссарта [4] та відомого вченого К.Демме, професора Європейського інституту державного управління (м. Маастрихт, Нідерланди) [6; 7], які системно досліджують процеси та парадигми розвитку публічної служби країн-членів ЄС упродовж кількох останніх десятиріч.

Проблематика модернізації різних аспектів державного управління на рівні вітчизняних суспільних наук розглядається переважно в контексті глобалізаційних та євроінтеграційних процесів. Цей напрям наукових досліджень по суті сформував одну з фундаментальних парадигм розвитку науки державного управління в Україні, концентруючи увагу на проведенні порівняльного аналізу зарубіжного досвіду державного управління з метою запозичення і запровадження ефективних управлінських концепцій, рішень, елементів систем державного управління, моделей державної служби тощо на вітчизняному ґрунті.

Водночас необхідно визнати, що модернізація державної служби України як важлива науково-практична проблема не завжди співвідноситься із сучасним станом міждисциплінарної теорії модернізації. Нерідко традиція та модернізація державної служби жорстко протиставляються одна одній як дві сторони дихотомії, а модернізація державного управління в цілому часто сприймається як однозначний лінійний процес, що має виключно позитивні результати. Традиції вітчизняної державної служби не завжди справедливо оцінюються як виключно архаїчний тягар. Аналіз тематичної літератури свідчить про ще недостатню дослідженість досвіду іманентної модернізації публічної служби в провідних континентально-європейських країнах та необхідність узагальнення цього досвіду в компаративному аспекті. Модернізація цивільної служби в англосаксонських країнах узагалі вкрай рідко потрапляє у фокус наукових досліджень (незважаючи на активні реформи у Великій Британії з 80-х рр. XX ст., зокрема утворення квазіавтономних неурядових організацій). У цьому контексті розвиток державної служби як результат складної діалектичної взаємодії усталених традицій та модернізаційних зусиль постає як масштабна наукова проблема, що потребує подальших ґрунтовних досліджень.

Усвідомлення цього зумовило формулювання комплексної мети пропонованої статті, а саме: проаналізувати сучасний стан міждисциплінарної теорії модернізації як такої та специфіку її застосування в дослідженнях з державного управління (як зарубіжних, так і вітчизняних); узагальнити наявні тематичні дослідження, присвячені різним аспектам модернізації державної служби, виявивши в них спільне й особливе, та з'ясувати основні вектори наукового пошуку; на основі здобутих результатів описати діалектику традицій та модернізації як фундаментальну характеристику розвитку державної служби й окреслити перспективи подальших досліджень у визначеному напрямі.

**Основний матеріал дослідження.** Філософський енциклопедичний словник НАН України обмежується визначенням категорії “модерн” в історичному та євроцентричному сенсах як епохи європейської історії, для якої є характерним нове відчуття часу. Суспільство епохи модерну спирається на чотири домінуючі сили: природознавство, техніку, індустрію й демократію [23, с. 392]. Філософська енциклопедія визначає соціальну модернізацію (осучаснення) як сукупність економічних, демографічних, психологічних та політичних змін, що відбуваються в суспільстві

традиційного типу в процесі його трансформації в суспільство сучасного типу [15]. Виникнення теорії модернізації звичайно пов'язують із дослідженнями О.Конта, К.Маркса, Г.Спенсера, Ф.Тенніса, Е.Дюркгейма та М.Вебера, у яких уперше було послідовно описано відмінності двох типів суспільств та різні аспекти модернізаційних змін у традиційних суспільствах. Перехід від традиціоналізму до сучасності звичайно зводився (у межах соціології) до індивідуалізації, диференціації соціальних функцій та інституціональної формалізації [15]. Конкретніше соціальна модернізація означає орієнтацію на інновації та перевагу інновацій над традицією, світський характер соціального життя, поступальний (нециклічний) розвиток, переважання інструментальних цінностей, поширення активного діяльного психологічного типу [22, с. 10].

Становлення теорії модернізації відбувалося кількома етапами, кожен з яких співвідносився із суттєвими змінами в пізнавальній парадигмі. Найбільшої популярності теорія набула у 50–60 рр. минулого століття у зв'язку з дослідженнями М.Леві, Е.Хагена, Т.Парсонса, Ш.Ейзенштадта, Д.Ептера та ін. [9, с. 2]. Саме в межах цього періоду були остаточно сформульовані основоположні категорії “традиція” та “сучасність” (“модерн”), які розглядалися головним чином як абсолютні протилежності. Це не було інновацією – подібні дихотомії було запропоновано ще в працях Г.Спенсера (“військове” та “промислове” суспільства), Ф.Тенніса (“Gemeinschaft” і “Gesellschaft”), Е.Дюркгейма (“механічна” та “органічна” солідарності), нарешті, М.Вебера (традиційне та капіталістичне суспільства) та ін. [25, с. 101].

Отже, модернізація уявлялася як процес витіснення традиції сучасністю або висхідний розвиток від традиційного суспільства до сучасного [9, с. 2]. У межах цього періоду теорія модернізації спродукувала такі характеристики процесу соціальної модернізації: революційність, складність, системність, глобальність, поетапність, незворотність тощо [9, с. 2]. Велике значення надавалося економічним аспектам модернізації і насамперед індустріалізації, за допомогою якої докорінно змінювалося традиційне аграрне суспільство. Таким чином зростав попит на нові знання й нові технології та забезпечувалася міграція селян до міст [15]. Обґрунтовувалася здатність індустріалізації опосередковано змінювати застарілі соціальні інститути та стверджувати нові форми соціальної взаємодії [1, с. 68–69]. Що стосується традиції як такої, то вона переважно інтерпретувалася як виключно консервативна сила, що про-

тистоїть інноваціям і тому має буди демонтована [17, с. 75–76].

Наступний період становлення теорії модернізації пов'язаний із критичним переосмисленням положень, сформульованих на попередньому етапі “модернізаційної ейфорії” (60-ті рр. XX ст.). Критика в основному була сфокусована на відомій дихотомії “традиція–модерн”, що обґрунтовано мала вигляд занадто західноцентричної та була побудована на нездатності теорії модернізації пояснити різноманітність перехідних суспільств з огляду на складну внутрішню динаміку їх розвитку [9, с. 3]. Необхідний емпіричний матеріал для цього було запропоновано в дослідженнях, що були присвячені різним аспектам модернізації в країнах Сходу (К.Гірц, М.Зінгер, М.Леві та ін.) [9, с. 3]. У цих роботах було підтверджено реальну можливість здійснення модернізації в контексті національної традиції (у цьому сенсі цих авторів цікавив насамперед досвід Японії, але пізніше ця можливість була реалізована в Китаї та Південній Кореї) та життєздатність перехідних систем, що поєднували модернізацію окремих аспектів суспільного життя (передусім в економіці) і збереження традиції – в інших. Таким чином, у межах цього періоду розвитку теорії модернізації було обґрунтовано принципово нові важливі ідеї, які підставили під сумнів антагоністичну дихотомію “традиція–модерн” та безумовно лінійний, революційний і системний характер модернізації.

Логічним розвитком окресленої ситуації стала концентрація уваги дослідників на негативних аспектах модернізації (70-ті рр. XX ст. – С.Гантінгтон, З.Бауман, Д.Белл та ін.). Узагальнений на той час досвід та оброблені емпіричні дані свідчили про невелику ефективність спроб лінійної модернізації, а іноді й очевидно контрпродуктивний її характер, коли модернізаційні проекти результували у знищення традиційних інститутів й загальну соціальну дезорганізацію та переважно лише “фасадне”, фіктивне осучаснення (як виявилось у наступні десятиріччя, ці висновки мали також неабияку прогностичну цінність і залишаються актуальними й нині).

На нашу думку, саме ці висновки стали основою для цілком актуальних і дійсно діалектичних принципів, що значно ускладнили теорію модернізації – традиція та сучасність не протиставляються одна одній, а перебувають у діалектичному зв'язку; сучасні суспільства зберігають певні традиції, а традиційні суспільства можуть здійснювати модернізацію в деяких сферах. Сприйняття цих принципів науковим загалом привело до створення концепції “модернізація в обхід мо-

дерніті”, тобто модернізації у разі збереження національної культури без жорсткого нав'язування суспільству західних цінностей (друга половина 80-х рр. XX ст. – А.Турен, Ш.Ейзенштадт та ін.) [9, с. 4]. Було проголошено ідею синтезу універсалізму та партикуляризму як фундаментальних аспектів модернізації та обґрунтовано, що порушення рівноваги між сучасністю та традиційністю призведе до гострих соціальних конфліктів [9, с. 4].

З кінця 80-х рр. розвиток теорії модернізації набуває хвильового характеру, що корелюється із глобальними соціополітичними та ідеологічними змінами: від загального песимізму, що був пов'язаний із розчаруванням у багатьох концепціях та ідеях, які здавалися непорушними на початкових етапах формування теорії, і до нового зростання наукового інтересу до тематичної проблематики в контексті розпаду соціалістичного блоку держав та підтвердження прогнозів про “кінець історії” [24]. Нова хвиля розчарувань постанала в 2000-ні – 2010-ті рр. на тлі неоднозначних результатів модернізації в більшості пострадянських країн: непропорційність співвідношення “знищення традицій”/“здобутки осучаснення” (із превалюванням першого), підсилення реакційних процесів та початок реалізації неоавторитарних проектів.

Незважаючи на висновки про повну дискредитацію теорії модернізації, що часто зустрічаються в сучасній довідковій філософській літературі та в галузевій науковій періодиці, неактуальною та науково необґрунтованою можна визнати лише теорію лінійної модернізації початкового періоду, що обмежувалася переважно європейським досвідом. Теорія модернізації в сучасному стані, з характерним для нього оновленим методологічним інструментарієм, широким спектром емпіричних даних (що не обмежується досвідом країн Заходу) та фундаментальним принципом діалектичного зв'язку традицій та модерну, використовується не тільки як вагома складова міждисциплінарної теорії розвитку в суспільних науках, але й у тому чи іншому варіанті утворює основу зовнішньої політики більшості розвинених держав. Суспільні науки активно користуються теорією модернізації, принаймні на рівні застосування її базових ідей та категоріального апарату. Останніми десятиріччями розвивається також теорія постмодернізації (неомодернізації), у контексті якої стадія модерну розглядається як така, що є головним чином подоланою розвиненими країнами (чи принаймні не останньою ланкою в еволюції суспільства) [10], та порушується проблема розуміння сучасного розвитку як пост-

модернізації, із характерними для неї ідеями поступової відмови від цілої низки модерністських цінностей: економічної ефективності, бюрократичних структур влади та наукового раціоналізму [9, с. 4].

У контексті сучасних суспільних наук категорія “модернізація” може застосовуватися в кількох значеннях. Історичний спосіб визначення модернізму оперує переважно категоріями місця та часу, “прив’язуючи” виникнення сучасного суспільства до Великої французької революції та боротьби за незалежність США, які утворили необхідну політичну та інституціональну базу модернізації (конституційну демократію, принцип верховенства права та принцип суверенітету національних держав). Другий важливий історичний фактор – промислова революція в Англії, що утворила її економічну основу (ринок вільної робочої сили, індустріалізація та урбанізація, капіталізм як нова форма виробничих відносин) [25, с. 100–101]. Аналітичний спосіб концентрується на виокремленні специфічних характеристик початку модерну як нового соціального порядку – концентрація робочої сили в містах, використання у виробництві досягнень науки та техніки, посилення соціальної нерівності, утворення економічної системи, що побудована на вільному підприємстві та конкуренції тощо [25, с. 101]. Означені способи, що застосовуються поодиноко або в різних комбінаціях, й утворюють відмінності у визначеннях. Модернізація розуміється або як сума всіх прогресивних соціальних змін, або як зусилля слаборозвинених суспільств, спрямовані на досягнення рівня суспільств розвинених (що співіснують з ними в межах одного історичного часу). У такому сенсі модернізація – це суспільно-історичний процес, під час якого традиційні суспільства стають прогресивними, сучасними [9, с. 2].

Аналіз наявних тематичних публікацій свідчить про те, що значення категорії “модернізація” в контексті досліджень науки державного управління (з урахуванням її предмета) також головним чином базується на вищенаведених положеннях. У найзагальнішому вигляді модернізація державної служби розуміється не тільки як абстрактне накопичення нею прогресивних змін, але цілком відповідно до моделей теорії модернізації, наведених вище, як процес трансформації традиційної публічної служби в прогресивну, сучасну, модернову.

Невипадково принцип діалектики модернізації в застосуванні до окремих соціальних інститутів широко використовується європейськими фа-

хівцями з державного управління. Він уявляється ними настільки важливим, що його варіацію відображено, зокрема, у назві фундаментальної праці відомого вченого К.Деммке “European civil services between tradition and reform” (“Європейські цивільні служби між традицією та реформами”) [7]. Автор, аналізуючи сучасний (на час публікації) стан та перспективи розвитку публічної служби в різних країнах ЄС у розділі VI цієї праці “Реформування цивільної служби в Європі”, подає ознаки традиційної державної служби, що ще зберігаються тією чи іншою мірою в країнах ЄС, та відповідні їм ознаки модернізованої, реформованої держслужби. Це, зокрема: система кар’єри із характерною для неї невисокою мобільністю чиновництва/відкрита система публічної служби; ієрархічна формалізована бюрократія/гнучка система управління, що будується з використанням сучасних досягнень науки і техніки, упровадження принципу індивідуалізації; чітке розмежування приватного та державного секторів/поступове злиття приватного та державного секторів, у тому числі за рахунок побудови мережових концептів управління; уніфікована публічна служба/децентралізована, екстерналізована публічна служба, що використовує в тому числі приватні агенції; особливий правовий статус держслужбовців/наближення умов праці держслужбовців до стандартів приватного сектору, що визначаються ринковими механізмами; функція управління суспільством / функція надання суспільству послуг [7, с. 185–191] тощо.

Аналіз запропонованої схеми дав змогу зробити принаймні два спостереження. По-перше, така схема на перший погляд здається побудованою цілком відповідно до дихотомії “традиції–інновації” ранньої теорії модернізації. Зокрема, подібні таблиці були запропоновано М.Вебером, який, розрізняючи традиційно-аграрне суспільство та суспільство капіталістичне, аналізував їх традиційні та модернові характеристики відповідно до кількох аспектів (характер власності, механізація праці, природа робочої сили, ринок, панівні закони, домінуючі мотивації) [25, с. 101–103]. Аналогічні моделі знаходимо у Т.Парсонса, який виокремлював “патерн–змінні” традиційного та сучасного суспільств, порівнюючи в них різні рівні виразності соціальної структури, основу соціального статусу, критерії рекрутування в соціальні інститути, критерії оцінювання та роль емоцій [25, с. 103–104] тощо.

По-друге, ознаки традиційної державної служби у К.Деммке фактично є чи не повним переліком основних характеристик континенталь-

но-європейської моделі державної служби, які й визначають її раціональний та закритий характер [8, с. 292–300; 5, с. 206–251]. І навпаки, більшість ознак реформування співвідноситься із характеристиками емпіричних відкритих моделей цивільної служби, характерних для Великої Британії та США [8, с. 292–294, 300–306; 5, с. 252–289].

Чи означає це, що, відповідно до авторського замислу, традиції та інновації у розвитку європейської публічної служби співвідносяться як різні полюси дихотомії, а англосаксонські моделі державної служби можна вважати зразком інноваційного розвитку стосовно “ретроградних” континентально-європейських моделей? Аналіз досліджень К.Демке [4] свідчить про те, що мова йде не про пряме протиставлення традицій та інновацій (таку точку зору іноді можна зустріти в науковій періодиці [11]), а про складну діалектику їх взаємодії, нарешті, про транзитивний характер розвитку публічної служби в країнах ЄС від закритих до відкритих моделей державної служби, узятий у широкому контексті [7, с. 25–54], про взаємодію концептуальних моделей публічної служби і про взаємний обмін досвідом (у свій час, до речі, концепт формалізованої державної служби було певною мірою сприйнято в англосаксонських країнах), нарешті, про більшу адаптованість відкритих моделей публічної служби до викликів сучасності.

Такі висновки підтверджуються і пізнішими працями К.Демке, що підсумовують досвід реформування публічної служби в країнах ЄС за останні десять років. Результати цих досліджень зводяться, зокрема, до такого.

1. Системи публічної служби в країнах ЄС демонструють велике різноманіття властивостей. Це пов'язано зі складною діалектикою взаємодії традицій та інновацій у розвитку державної служби: більшість держав-членів ЄС тяжіють до збереження певних традиційних елементів. Що саме зберігається – цілком залежить від складної системи загальнонаціональних традицій, звичок, соціальних вірувань, політичних інтересів тощо.

2. Незважаючи на те, що більша частина держав-членів ЄС рухається від бюрократичної кар'єрної моделі, проте швидкість та траєкторії цього руху не збігаються, та й універсальна модель-мета подальшого розвитку ще не сформульована [6, с. 9].

У цілому ці висновки співвідносяться із сучасним станом теорії модернізації, яка передбачає не тільки різні шляхи осучаснення, а й можливість (а іноді й необхідність) збереження традицій.

Якщо провідних учених, що репрезентують європейську науку державного управління, ці-

кавлять насамперед загальні тенденції розвитку систем публічної служби в державах-членах ЄС, спільне та особливе в траєкторіях їх розвитку (модернізації), то вітчизняна наука державного управління розставляє інші акценти, мотивуючись переважним чином запитами суспільства, особливостями державотворення незалежної України та модернізаційною парадигмою останніх десятиріч. Одними з найактуальніших науково-практичних проблем вітчизняної науки державного управління обґрунтовано визнається модернізація державної служби в Україні (передусім у контексті євроінтеграції) та вивчення досвіду модернізації публічної служби в зарубіжних країнах із фокусуванням основної уваги на модернізації провідних країн Євросоюзу (насамперед Німеччини та Франції) й досвіду модернізації нових членів ЄС – країн соціалістичного блоку в минулому (із приділенням значної уваги адміністративній реформі) [8, с. 354]. Виходячи із різних характеристик складного явища соціальної модернізації можна обґрунтовано вважати, що до основної пізнавальної парадигми вітчизняної науки державного управління (і великою мірою інших суспільних наук, зокрема політології, соціології та теорії держави і права) належать передусім такі аспекти модернізації: еволюційний, рецепційний та інтеграційний. Це в цілому співвідноситься із суспільними запитами та із загальною континентально-європейською пізнавальною парадигмою, що сформувалася після розпаду соціалістичного блоку та на тлі успішного розвитку ЄС.

Тематичний спектр таких досліджень є надзвичайно широким; відчувається тяжіння авторів до отримання прикладних результатів, що сприяли б євроінтеграції України. Тематика досліджень репрезентована на всіх рівнях оприлюднення результатів наукової роботи – від тематичних конференцій різного статусу та наукової періодики до системних монографічних досліджень. Серед обговорюваних проблем: загальне реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів [2]; адаптація європейського досвіду державним управлінням регіонів в Україні [3]; державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах євроінтеграції [13]; європейське врядування як чинник європеїзації державного управління в Україні [19]; професіоналізація державної служби України на базі європейського досвіду, проблеми реалізації політики європейської інтеграції України, правові засади євроінтеграційної політики України [21]; модернізація системи державного управління в

контексті розвитку громадянського суспільства в Україні [18] тощо.

Різними аспектами модернізації державної служби України звичайно відводиться вагоме місце й у дидактичній літературі. Значну увагу приділено, зокрема, вивченню європейських стандартів публічної служби, формулюванню завдань модернізації державної служби України та окресленню стратегій модернізаційного розвитку [8, с. 331–364]. Тією чи іншою мірою проблематика модернізації державної служби характерна й для провідних досліджень з державного управління в інших країнах, що не входять до числа розвинених, хоча і не завжди з інтеграційною ознакою [5, с. 29–32, с. 307–326]; зокрема, останніми роками інтеграційний аспект модернізації як такий взагалі виключений з порядку денного суспільних наук у РФ.

Системний аналіз наявних тематичних наукових досліджень дає можливість зробити узагальнюючий висновок про те, що вони покликані сприяти докорінному реформуванню та модернізації громіздкої й неефективної вітчизняної системи державного управління в цілому та державної служби зокрема, відобразити “можливості використання європейського досвіду в процесі реформування всіх сфер суспільства та держави, насамперед державного управління” [14, с. 3–4].

Невипадково під основою модернізації державної служби України розуміється насамперед виконання рекомендацій експертів SIGMA для її наближення до європейських стандартів [8, с. 352] та всебічне вивчення досвіду держав ЄС у різноманітних сферах, пов’язаних із функціонуванням публічного управління, з метою подальшого запозичення ефективних рішень на вітчизняному ґрунті. Конкретні завдання модернізації зводяться до такого: подолання політизації та протекціонізму, які негативно впливають на професіоналізм держслужбовців, удосконалення законодавства про державну службу в Україні та приведення його у відповідність із стандартами ЄС, уточнення інституційного розподілу повноважень державних службовців, удосконалення процедур вступу на державну службу, розроблення оновленої державної політики добору кадрів тощо [8, с. 352–353]. Ці завдання мають вирішуватися відповідно до загальноєвропейських тенденцій в організації адміністративного простору: оптимального співвідношення політичних і професійних посад в адміністраціях, зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, децентралізації та скорочення адміністрацій, побудови значної частини державної служби як організації з надання суспільних послуг, відкритості у прийнятті управлінських

рішень, акцентування уваги на морально-етичних аспектах держслужби тощо [8, с. 353–354].

Якщо продовжити порівняння інтерпретацій складної проблематики модернізації державної служби, що є характерними для континентально-європейської та вітчизняної науки державного управління, стають очевидними також відмінності в параметральному розумінні осучаснення як такого. У контексті значної частини тематичних досліджень українських авторів, особливо на рівні фахової періодики та дидактичних джерел, модернізація державної служби розуміється як лінійний процес у межах дихотомії “традиції–інновації”, де традиція постає, безумовно, негативним явищем: висновок про негайну модернізацію “отриманої з недавнього минулого громіздкої й неефективної системи державного управління” є цілком умотивованим [14, с. 3]. Така інтерпретація результує в дещо іншу тональність досліджень, співвідносячись не стільки із сучасною науковою парадигмою європейських суспільних наук, скільки із ранньою теорією модернізації. Водночас наявність складної діалектики традицій та інновацій у контексті проблеми модернізації державного управління підтверджуються на рівні багатьох досліджень монографічного рівня: “вирішальним фактором модернізації є органічний синтез світових інновацій і власних традиційних цінностей” [18, с. 16–17].

Здійснене в цій частині дослідження дає змогу зробити такі **висновки**.

1. Міждисциплінарна теорія модернізації, незважаючи на кілька кризових періодів у власному розвитку та нерідко критичне сприйняття частиною наукової спільноти, активно використовується сучасними суспільними науками в цілому та наукою державного управління зокрема. Утім ступінь використання положень теорії значною мірою варіюється залежно від конкретного автора та визначальних парадигм розвитку національної науки. Базові ідеї та категоріальний апарат теорії модернізації іноді використовуються у “технічному” сенсі, без чіткого співвідношення із відповідною теорією в цілому, продовжуючи синонімічний ланцюжок – “реформування, покращення, удосконалення, оновлення, підвищення ефективності” тощо. Континентально-європейська наука державного управління в цілому сприйняла теорію модернізації в її сучасному стані, разом із принципом складної діалектичної взаємодії традицій та інновацій у розвитку соціальних інститутів. Вітчизняна наука державного управління, навпаки, певною мірою тяжіє до використання теорії модернізації ранніх етапів

розвитку із характерною для неї жорсткою дихотомією “традиція–модерн” та лінійним розумінням процесів осучаснення. Убачаємо, що це значною мірою спрощує досліджувані процеси суспільних трансформацій та заважає побачити окремі аспекти їх складної і суперечливої природи, що опосередковано призводить до цілої низки проблем, як теоретичних, так і пов’язаних із розбудовою держави, коли під час реформ легко знищуються усталені традиції та надто важко впроваджуються інновації.

2. Діалектична взаємодія традицій та модернізації у розвитку публічної служби, як переконують дані наукових досліджень останніх десятиріч, виявляються в такому. Основні моделі публічної служби – раціональна закрита (континентально-європейська) та емпірична відкрита (англосаксонська) моделі – зберігають власну специфіку, що значною мірою зумовлено широким спектром традицій, визначених соціокультурною спадщиною та конкретно-історичною формою взаємодії держави і суспільства. Водночас збереження певної частини традицій відбувається на тлі постійного здійснення інновацій у цій сфері, одночасного зближення різних моделей публічного управління в певних аспектах, активного обміну досвідом, уніфікації законодавства в межах регіональних об’єднань держав та ЄС як масштабного інтеграційного проекту тощо.

3. Найновіші дані наукових досліджень свідчать про те, що не існує ні загальної моделі співвідношення традиції та інновацій у підходах до розвитку публічної служби, ні універсального концепту модернізації публічної служби. Безумовно, існують загальні тенденції (дебюрократизація, поступовий рух до більшої відкритості, утворення квазіавтономних неурядових агенцій, переорієнтація на проблематику забезпечення прав і свобод людини тощо), але ступінь їх впливу на конкретні національні публічні служби значним чином варіюється, залежачи як від внутрішніх, так і зовнішніх чинників; це справедливо навіть для країн–членів ЄС. Формула “традиції залишаються, інновації впроваджуються” не втрачає актуальності.

Усебічне вивчення досвіду модернізації публічної служби в зарубіжних країнах (особливо державах–членах ЄС), узагальнення і ретельний аналіз їх результатів та відмінностей у національних підходах до реформування дасть змогу вийти за межі жорсткого протиставлення елементів дихотомії “традиція–модерн”, ще характерного для вітчизняних суспільних наук, сформувавши складну багатоаспектну модель стратегічного розвитку вітчизняної державної служби, що і складе перспективу подальших досліджень у визначеному напрямі.

#### Список використаних джерел

1. Apter D. *The Politics of Modernization* / David E. Apter. – Chicago and London: The University of Chicago Press, 1965. – 481 p.
2. Баштанник В. В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Баштанник В. В. – Київ, 2011. – 36 с.
3. Бородіна О. А. Державне управління розвитком регіонів: європейський досвід та його адаптація в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Бородіна О. А. – Дніпропетровськ, 2013. – 20 с.
4. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу : [порівнял. дослідж.] / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Київ : Міленіум, 2004. – 128 с.
5. Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособие / А. В. Оболонский, А. Г. Барабашев и др. – М. : “Дело”, 2000. – 440 с.
6. Demmke Ch. *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service* [Електро-

#### References

1. Apter, D. (1965), *The Politics of Modernization*, The University of Chicago Press, Chicago and London, USA.
2. Bashtannyk, V.V. (2011), “Reforming of state- administration in the context of European integration processes”, Doctor of Science Thesis, Theory and History of Public Administration, National Academy of Public Administration, Kyiv, Ukraine.
3. Borodina, O.A. (2013), “Governance of regional development: the European experience and its adaptation in Ukraine”, Ph.D. Thesis, Theory and History of Public Administration, Dnipropetrovs’k Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Dnipropetrovs’k, Ukraine.
4. Bossart, D. and Demmke, K. (2004), *Derzhavna sluzhba u krainakh-kandydatakh do vstupu do YeS: novi tendentsii ta vplyv intehtratsijnoho protsesu* [Public service in candidate countries for EU accession: new tendencies and impact of integration process], Millenium, Kyiv, Ukraine.
5. Obolonskij, A.V. and Barabashev, A.G. (2000), *Gosudarstvennaja sluzhba (kompleksnyj podhod)* [Public service (complex approach)], “Delo”, Moscow, Russia.



- ний ресурс] / Demmke Ch. // EIPASCOPE. – 2010. – № 2. – Р. 5–11. – Режим доступу: [http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936\\_Eipascope\\_2010\\_2\\_Article1.pdf](http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf).
7. Demmke Ch. European Civil Services Between Tradition and reform / Demmke Ch. European Institute of Public Administration. – Maastricht, the Netherlands. – 2004. – 202 p.
  8. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
  9. Ермаханова С. А. Теория модернизации: история и современность [Электронный ресурс] / С. А. Ермаханова // Материалы научно-практической конференции “Актуальные проблемы социально-экономического развития: взгляд молодых ученых” ИЭОПП СО РАН, 9–11 ноября 2004 г. – 8 с. – Режим доступа: <http://www.econom.nsc.ru/ieie/SMU/conference/>
  10. Инглегарт Р. Модернизация и постмодернизация / Р. Инглегарт // Новая индустриальная волна на Западе / под ред. В. Иноземцева. – М., 1999. – 268 с.
  11. Колісніченко Н. М. Європейська державна служба між традицією та реформуванням [Електронний ресурс] / Н. М. Колісніченко // Державне будівництво. – 2007. – № 1 (2). – 9 с. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/02.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/02.pdf)
  12. Крутов А. В. Теория развития: связь философского и междисциплинарного подходов и ее математический аспект / А. В. Крутов // Вестн. Перм. ун-та. Философия. Психология. Социология. – Пермь, 2015. – Вып. 4 (24). – С. 39–49.
  13. Мельников О. Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Мельников О. Г. – Київ, 2011. – 20 с.
  14. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2013. – 120 с.
  15. Новая философская энциклопедия [Электронный ресурс] : в 4 т. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; пред. науч.-ред. совета В. С. Степин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : “Мысль”, 2010. – Режим доступа: <http://iphras.ru/elib/1936.html>.
  16. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
  17. Осипова О. А. Американская социология о традициях в странах Востока / О. А. Осипова ; АН СССР, Ин-т востоковедения. – М. : Наука, 1985. – 127 с.
  18. Пухкал О. Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук
  6. Demmke, Ch. (2010), “Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service”, *EIPASCOPE*, [Online], vol. 2, pp. 5-11, available at: [http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936\\_Eipascope\\_2010\\_2\\_Article1.pdf](http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf) (Accessed 5 Oct 2016).
  7. Demmke, Ch. (2004), “*European Civil Services Between Tradition and Reform*”, European Institute of Public Administration, Maastricht, the Netherlands.
  8. Kovbasiuk, Yu. V. Obolens'kyj, O. Yu. Ser'ohin, S. M. et al. (2012), *Derzhavna sluzhba* [Public service], National Academy of Public Administration, Kyiv, Odessa, Ukraine.
  9. Ermahanova, S.A. (2004), “Theory of modernization: history and contemporaneity”, *Materialy nauchno-prakticheskoy konferencii “Aktual'nye problemy social'no-jekonomicheskogo razvitija: vzgljad molodyh uchenyh”* [Conference Proceedings of the Science and Applied Research Conference “Actual problems of social-economic development: young scientists opinion”], Nauchno-prakticheskaya konferencia “Aktual'nye problemy social'no-jekonomicheskogo razvitija: vzgljad molodyh uchenyh” [the Science and Applied Research Conference “Actual problems of social-economic development: young scientists opinion”], Institute of Economics of Russia Academy of Sciences, Novosibirsk, Russia, [Online], available at: <http://www.econom.nsc.ru/ieie/SMU/conference/> (Accessed 1 Oct 2016).
  10. Inglehard, R. (1999), *Modernizacija i postmodernizacija* [Modernization and postmodernization] in *Novaja industrial'naja volna na Zapade* [New industrial wave in the West], Moscow, Russia.
  11. Kolisnichenko, N.M. (2007), “European public service between tradition and reform”, *Derzhavne budivnytstvo*, [Online], vol. 1(2), available at: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/02.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/DeBu/2007-1/doc/3/02.pdf) (Accessed 1 Oct 2016).
  12. Krutov, A.V. (2015), “The theory of development: the relation between philosophical and cross-disciplinary approaches and its mathematical aspect”, *Vestnik Permskogo universiteta. Philosophy. Psychology. Sociology*, Perm, vol. 4 (24), pp. 39 – 49.
  13. Melnikov, O.G. (2011), “Public administration in the sphere of border security in terms of Ukraine European integration”, Ph.D. Thesis, Theory and History of Public Administration, National Academy of Public Administration, Kyiv, Ukraine.
  14. Kovbasiuk, Yu.V. Vashchenko, K.O. Surmin, Yu.P. (2013), *Modernizatsiia derzhavnogo upravlinnia ta yevropeiska intehratsiia Ukrainy* [The modernisation of public administration and Ukraine's European integration], endorsed by prof. Yu.V. Kovbasiuk, NADU, Kyiv, Ukraine.
  15. *Novaja filosofskaja jenciklopedija* [New philosophy encyclopedia] (2010), 2nd ed, Mysl', Moscow, Russia, [Online], available at: <http://iphras.ru/elib/1936.html> (Accessed 1 Oct 2016).
  16. Bahmet, M.O. Ivanov, M.S. Furtatov, V.S. (2007), *Orhanizatsiia derzhavnoi sluzhby v Ukraini: teoriia ta*

- з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Пухкал О. Г. – Київ, 2011. – 36 с.
19. Рудік Н. М. Європейське врядування як чинник європеїзації державного управління в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Рудік Н. М. – Дніпропетровськ, 2012. – 20 с.
  20. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / С. М. Сergyogin, I. V. Pys'mennyj, I. I. Khozhylo та ін. ; за заг. ред. С. М. Сergyogina. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
  21. Україна і Європейський Союз: шляхи та напрями зближення і співпраці : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. / за наук. ред. проф. Я. Й. Малика. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч. 1. – 376 с.
  22. Федотова В. Г. Типологія модернізацій и способів их изучения / В. Г. Федотова // Вопр. філософії. – 2000. – № 4. – С. 3–27.
  23. Філософський енциклопедичний словник / НАН України ; Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; голов. ред. В. І. Шинкарук. – Київ : Абрис, 2002. – 742 с.
  24. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ, 2007. – 588 с.
  25. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка ; пер. с англ. под ред. В. А. Ядова. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 416 с.
  17. Osipova, O.A. (1985), *Amerikanskaja sociologija o tradicijah v stranah Vostoka* [American sociology about traditions in Eastern countries], Nauka, Moscow, Russia.
  18. Pukhal, O.G. (2011), "Modernization of public administration system in the context of civil society development in Ukraine, Doctor of science dissertation, Theory and History of Public administration, National Academy of Public Administration, Kyiv, Ukraine.
  19. Rudik, N.M. (2012), "European Governance as a factor of public administration Europeization in Ukraine", Ph.D. Thesis, Theory and History of Public Administration, Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Dnipropetrovs'k, Ukraine.
  20. Ser'ohin, S. M. Pys'mennyj, I. V. Khozhylo, I. I. et al. (2007), *Synerhetychni zasady derzhavnoho upravlinnia v umovakh reform* [Synergetic basis of public administration in reform terms], Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Dnipropetrovs'k, Ukraine.
  21. *Ukraina i Yevropejs'kyj Soiuz: shliakhy ta napriamy zblizhennia i spivpratsi* (2008), [Ukraine and European Union: ways and directions of rapprochement and collaboration], *materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [Conference Proceedings of the Science and Applied Research Conference], Vol. 1, LRIDU NADU, L'viv, Ukraine.
  22. Fedotova, V.G. (2000), "Typology of modernizations and approaches to research them", *Voprosy filosofii*, Vol. 4, pp. 3-27.
  23. *Filosofs'kyj entsyklopedychnyj slovnyk* [Philosophical encyclopedic dictionary] (2002), endorsed by V. I. Shynkaruk, Abrys, Kyiv, Ukraine.
  24. Fukujama, F. (2007), *Konec istorii i poslednij chelovek* [The End of History and the Last Man], AST, Moscow, Russia.
  25. Sztompka, P. (1996), *Sociologija social'nyh izmenenij* [The Sociology of social changes], Aspekt Press, Moscow, Russia.