



ОСОБЕННОСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Елена ЛЫНДЮК,

кандидат наук государственного управления,
докторант кафедры философии, теории и истории государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

The article analyzes the special features of the civil service modernization process in the context of globalization. Modern methodological approaches, mechanisms and patterns of its modernization are defined in view of the globalization challenges. Perspective directions of civil service modernization are substantiated in the context of ensuring its effective operation, the formation of new values, causing a qualitative change in the system.

Key words: civil service, civil service modernization, globalization.

Аннотация

В статье проанализированы особенности модернизационных процессов государственной службы в условиях глобализации. Определены современные методологические подходы, закономерности ее модернизации с учетом глобализационных вызовов. Обоснованы перспективные направления модернизации государственной службы в контексте обеспечения ее эффективной деятельности, формирования новых ценностей, вызывающих качественные изменения в системе.

Ключевые слова: государственная служба, модернизация государственной службы, глобализация.

Постановка проблемы. За годы независимости Украины система государственной службы проявила низкую эффективность и неспособность противостоять внешним глобальным угрозам и внутренним вызовам, свидетельством чего является отсутствие единства, целостности, последовательности, прозрачности в деятельности органов государственной власти различных уровней. Недостаточная открытость, отсутствие надлежащей легитимности государственной службы, низкий уровень профессионализма и компетентности государственных служащих, который не позволяет предоставлять качественные управленческие услуги гражданам, свидетельствуют о необходимости модернизации системы государственной службы Украины в условиях глобализации.

Поэтому среди многочисленных проблем исследуемой системы, требующих быстрого решения, следует выделить проблему необходимости принципиального пересмотра общих закономерностей модернизации государственной службы, в частности особенностей и характера преобразований в ходе ее модернизации и роли системы ценностей общества как фактора

торможения или ускорения указанных процессов.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы: отдельно исследуются проблемы развития и реформирования государственной службы, ее генезис и этапы становления, механизмы модернизации и т.п. Несмотря на значительный массив работ исследователей государственной службы, проблема модернизации государственной службы в условиях глобализации системно и комплексно не исследована. Это актуализирует научный поиск фундаментальных основ анализа модернизационных процессов государственной службы, определение новых методологических подходов, закономерностей ее модернизации в условиях глобализации.

Состояние исследования. Тема модернизационных изменений длительного времени остается предметом научного дискурса. Проблематику модернизации государственной службы исследовали отечественные и зарубежные ученые. В частности, Т. Пахомова в статье [3] рассматривает методологические подходы к определению механизмов модернизации

9. Нестеренко С.С. Порівняльний аспект нормативного регулювання складових власного капіталу на підприємствах різних форм власності [Електронний ресурс] / С.С. Нестеренко // Ефективна економіка. – 2014. – № 14.

10. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю : проект Закону України від 13 травня 2016 р. № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59093.

11. Про практику застосування законодавства у розгляді справ, що виникають з корпоративних відносин : Рекомендація Президії Вищого господарського суду України від 28 грудня 2007 р. № 04-5/14 // Вісник господарського судочинства. – 2008 р. – № 1. – Ст. 22 (втратила чинність).

12. Про деякі питання практики вирішення спорів, що виникають з корпоративних правовідносин : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 26 лютого 2016 р. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0004600-16>.

13. Кібенко О. Вихід часника із товариства з обмеженою відповідальністю : проблемні питання та практичні рекомендації / О. Кібенко, А. Залеська / Українське комерційне право. – 2012, В. 12. – С. 21–29.

14. Кравчук В.М. Припинення корпоративних правовідносин в господарських товариствах : [монографія] / В.М. Кравчук. – Львів : Край, 2009. – 464 с.



государственной службы в контексте системной методологии и предоставляет рекомендации по использованию системной методологии в процессах развития государственной службы. Исследования других ученых посвящены анализу реальной ситуации в государственной службе, определению ее проблем и путей усовершенствования, реформирования и т.п. Но большинство проблемных вопросов, связанных с модернизацией государственной службы в условиях глобализации в Украине, остаются без внимания отечественных исследователей и требуют дальнейшей научной разработки.

Целью и задачей статьи является исследование особенностей модернизации государственной службы Украины в условиях глобализации, определение новых методологических подходов и закономерностей модернизации в контексте обеспечения ее эффективной деятельности, формирования новых ценностей, вызывающих качественные изменения в системе.

Изложение основного материала. В эпоху глобальных изменений процессы, которые происходят в системе государственной службы, рассматриваются учеными не как хаотическое нагромождение случайных явлений, а как этапы возникновения новой цивилизации, возникающей на рубеже тысячелетий в процессе трансформации. Общественное развитие современного мира проходит под знаком модернизации. В XX столетии модернизация рассматривалась учеными как процесс перехода от традиционных обществ к непрерывно переменным современным обществам. Процессы модернизации никогда не замыкались в отдельных национальных сообществах, они реализуются вне национальных и политических границ. Поэтому в современных обществах эти процессы под влиянием глобализационных рисков приобретают иной характер и требуют новых подходов к их изучению [4, с. 7]. Процессы глобализации оказывают непосредственное влияние на структуру и содержание государственной службы. Э. Гидденс определял, что даже глобализация представляет собой, по определению, прямое следствие модернизации: если последняя «вырывает социальные отношения из их непосредственного контекста и переносит их в более широкие

пространственно-временные рамки, то глобализация продолжает и безмерно усиливает эти тенденции» [6, с. 175].

В современных условиях отсутствует единая точка зрения относительно понимания сущности и характера влияния глобализационных процессов на развитие государственной службы. Как отмечает Крейг Калхун, глобализация является новым этапом в эволюционном поступательном развитии мира. Она вносит в историю новые структурные разграничения и различия, существенно обогащая современность. Нет альтернативы глобализации, но есть альтернативы в пределах глобализации. Представлены они национальными стратегиями, встроенными в современные глобализационные процессы [1]. Некоторые исследователи влияние глобализации рассматривается как положительное явление, в результате которого формируется современная геостратегическая реальность, некая всеобщая культура, утверждаются новые ценности, происходят качественные изменения принципов. Но в то же время влияние глобализационных образований на систему государственной службы возрастает, ослабляя роль государства и государственных органов в контроле ситуации в стране и эффективном управлении на национальном уровне. Последствиями влияния таких процессов на государственную службу являются: трансформация ценностных императивов, культурная универсализация, унификация, потеря национальной идентичности, увеличение зависимости и уязвимости.

Среди глобальных изменений конца XX столетия ученые выделяют: демократические революции «третьей волны», очередную менеджеральную революцию и информационную революцию, которые оказали существенное влияние на реформирование государственной службы, обусловленной модернизацией систем государственного управления.

Е. Warrington рассматривает четыре основных глобальных вызова, которые влияют на институциональную структуру современного государства:

1. Увеличивается разрыв между официальными и реальными властными полномочиями, поскольку правительства с их наднациональными и региональными органами, используя ин-

формационные технологии, становятся узловыми пунктами глобальных политических сетей, включающих международные гуманитарные организации, глобальные корпорации, глобальные элиты и технологии, чья деятельность по-прежнему в немалой степени зависит от влияния правительственных структур.

2. Обостряются конституционные проблемы, связанные с распределением и использованием властных полномочий внутри правительств; во взаимодействиях с другими правительствами; между правительством и народом; между правительством и рыночными институтами.

3. Передача административно-государственных функций подведомственным структурам, в целях предоставления услуг регулирования и легитимации деятельности, принятия решений и разрешения конфликтных ситуаций, оставляет за правительством роль главного арбитра государственных интересов.

4. В «век институционального плюрализма» резко увеличивается количество и разнообразие институциональных форм, осуществляющих административно-государственные функции [10, с. 503].

Глобализация формирует новую геостратегическую реальность, утверждает новые ценности, вызывающие качественные изменения принципов, модернизацию всех систем жизнедеятельности общества, в том числе и системы государственной службы. В таких условиях кардинально изменяется место, роль и функции государства, и, соответственно, изменяются цели, задачи, функции и механизмы государственной службы.

Глобальной тенденцией современности является переход от доминирования вертикальных иерархических структур к быстрому росту разнообразных горизонтальных сетевых структур, сопровождаемый «революцией в умениях и навыках» [8], которая охватывает аналитические способности человека, его эмоциональный мир и способности к воображению. Такая ситуация привела к тому, что «государственно-центричный мир» потерял свою монополию в глобальном мире. Кумулятивный эффект процессов либерализации, коммерциализации и демократизации



вызвал глобальное изменение роли национального государства (феномен «денационализации» [9, с. 187]), что поставило перед демократической общественностью проблему необходимости поиска новых демократических процедур, помимо способа принятия решения большинством голосов, которое основано на чувстве национальной идентичности [7]. Однако без демократизации международных глобальных и региональных институтов разрешить парадокс демократического управления (если нет коллективистской идентичности, то демократические механизмы принятия решения представляются малоэффективными) не удастся [9, с. 200–201].

Различают две исторические стадии модернизации: первичную, при переходе к индустриальному обществу, и вторичную, при переходе к обществу, основанному на знаниях [4]. Особенностью современного периода модернизации государственной службы является константа флюидности: стабильность уступает место постоянным изменениям. Современные беспрецедентные тенденции стирания границ между традиционными понятиями – национальным государством и международной системой, плавного и все более выразительного перехода от внутригосударственного к общемировому, от частного к глобальному, – характеризуют процесс взаимозависимости стран в различных сферах общественной жизни. Сегодня не существует устойчивых научных стереотипов рефлексии феномена модернизации государственной службы в условиях глобализации, обеспечения его гомеостаза (поддержание важных для сохранения системы параметров в допустимых пределах). Поэтому актуальным для таких обществ является фундаментальное обоснование данного феномена и соответствующее ориентирование на него внутренней и внешней политики государства. От степени адекватности такого обоснования зависит понимание длительности и эффективности системных модернизационных преобразований в стране, обеспечение развития общества в условиях сохранения национальной идентичности [2].

В основе алгоритма модернизации системы государственной службы выделяется три этапа: 1) разработка и

принятие прогрессивной нормативно-правовой базы; 2) формирование стабильно функционирующих институтов и организаций системы государственной службы; 3) повышение эффективности системы на основе мониторинга, анализа и оценки текущих проблем и разработанной инновационной модели государственной службы.

Анализ особенностей модернизации системы государственной службы в Украине в условиях глобализации свидетельствует, что основными проблемами являются: отсутствие целостной концептуальной основы модернизации, окончательно не определена общепризнанная обществом модель модернизации государственной службы, а соответственно, и пути, направления, механизмы, инструменты, содержательные мероприятия в отношении ее модернизации.

Единой модели государственной службы в мировой практике не существует. Модель «традиционного государственного управления» претерпела кардинальные изменения и инновации. Она трансформировалась в новую парадигму – «менеджеризм», или новый государственный менеджмент, что привело к глобальным изменениям в системе государственной службы. Для обеспечения эффективности современной государственной службы, согласно нелиберальной доктрине «нового государственного менеджмента», системе необходимо освоить инновационные технологии менеджмента и передовые методы предоставления услуг населению, обеспечить демократизацию форм взаимодействия с гражданским обществом и децентрализацию структур управления.

Модернизация государственной службы Украины осуществляется по инициативе государства и правящей элиты, и многие модернизационные процессы происходят без согласования с обществом. Она содержит элементы авторитаризма и сопровождается конфликтами; рационализация властных систем и механизмов происходит непоследовательно, причиной чего является тот факт, что модернизаторская часть отечественной элиты слаба и чрезмерно фрагментирована. Поэтому нужно способствовать открытости элитных групп и циркуляции элит, которая является демокра-

тическим механизмом и препятствует монополизации власти, вливает «свежую кровь» (в действительно демократической системе не буквально, а в переносном смысле – в форме новых людей, новых идей). Формирование новой системы рекрутирования элит, которая основывается на конкурсной основе и институализации требований к профессиональным, деловым и моральным качествам государственных служащих, будет способствовать осуществлению эффективной модернизации государственной службы. Именно нравственность, профессионализм, компетентность и ответственность государственных служащих должны стать основными критериями их привлечения на руководящие должности, поскольку социальные механизмы рекрутирования всех разновидностей элит имеют большое влияние на модернизационные процессы.

Важно обеспечить осмысление и концептуализацию новой логики модернизации государственной службы, научно обосновать методологическую основу государственного управления ее модернизацией, концептуально и стратегически определить направления будущего развития, учитывая при этом то, что изменения в государственной службе, ее институтах являются изменениями, которые непосредственно влияют и на взаимосвязь с общественными ценностями, моралью, образцами поведения, общественными движениями в сторону поддержки, или игнорирования, или противодействия изменениям.

Определение вектора модернизации и приоритетов развития государственной службы абсолютно не гарантирует их качественных результатов для общества в целом. Еще М. Крозье подчеркивал, что главный источник и потенциал инновационных изменений в обществе зависит не столько от влияния политиков на общество, сколько от обратного влияния общества на политиков, аппарат управления, восприятие или невосприятие правил игры, которые ими предлагаются [5]. Сотрудничество с гражданским обществом и его поддержка в процессе принятия концептуальных решений и стратегии модернизации государственной службы повысит уровень доверия к их результатам, институтам государствен-



ной службы, решениям, которые они принимают.

Необходимо обеспечить комплексность и последовательность реализации модернизационных процессов государственной службы Украины, так как каждое государственное решение зависит от предыдущих, его следует рассматривать во взаимосвязи с другими решениями, все решения должны соответствовать общим интересам общества, а также гарантировать преемственность в деятельности органов государственной власти при изменении его состава в сфере основных задач модернизации общества и государственной службы, а также усилить ответственность, прозрачность в отношении деятельности каждого органа.

Поэтому эффективность реализации государственной политики в модернизации государственной службы зависит от того, насколько своевременно и адекватно сформулированы цели и задачи, созданы правовые, организационные и социально-экономические условия. Главным ресурсом реализации модернизационных процессов государственной службы являются компетентные и профессиональные государственные служащие. Однако меритократии в Украине мешает связь между бизнес- и политическими кругами, при таких условиях нарушается главный ее принцип – назначение на руководящие должности государства способных профессионалов, независимо от их социального, экономического происхождения или политической принадлежности. В модернизированном обществе государственный аппарат, представители государственной службы должны быть высококвалифицированными и выполнять свои обязанности на высоком уровне. Использование меритократического подхода к формированию кадров государственной службы и феномена краудсорсинга (принципиально новой технологии государственного управления, основанной на широком привлечении интеллектуального потенциала и знаний людей в принятии управленческих решений, разработке программ и стратегий и в контроле за их выполнением) будут способствовать привлечению на государственную службу и продвижению по ней на основе заслуг и достоинств честных, компетентных и талантливых граждан.

Условием преодоления глобальных рисков является выявление тенденций изменения традиций и формирование новых ценностей государственной службы. Только посредством культуры может быть достигнуто истинное самовыражение нации и диалог между цивилизациями.

Выводы. Современные модернизационные процессы в Украине не имеют четко определенной направленности, попытки нынешней власти усовершенствовать систему государственной службы носят спорадический характер. Для качественной модернизации национальной модели государственной службы важно сформировать общее понимание происходящих процессов в системе государственной службы, а также обосновать теоретико-прикладное изложение стратегического видения дальнейшего развития украинского общества.

В условиях глобальной конкуренции перед Украиной стоят вызовы существенно повысить эффективность и качество государственных институтов, системы государственной службы. Государственная служба, чтобы продемонстрировать свою конкурентоспособность с другими институтами государства становящегося глобально-мега-общества, должна стать демократичной и эффективной сервисной службой глобального гражданского общества. Поэтому важным является поиск успешных практик, механизмов и инструментов модернизации государственной службы, которые доказали свою эффективность как внутри страны, так и на практике других стран.

Модернизируя государственную службу Украины, важно учитывать собственные исторические, культурные, политические и человеческие ресурсы, а также влияние процессов глобализации. Каждое государство индивидуально решает проблему того, как модернизировать институты государственной службы, как интегрироваться в мировую систему, учитывая внутреннюю ситуацию. Успешность модернизационных преобразований общественных отношений зависит от того, как члены общества осознают и воспринимают суть происходящих преобразований и их последствия. Эффективность деятельности государственных служащих оценивается не по выполнению фор-

мальных юридических норм, а по результатам практической деятельности органов государственной власти, качеству реализации и решению основных вопросов жизни каждого человека отдельно и общества в целом.

Успех модернизации напрямую зависит от уровня ее поддержки со стороны общества, качества обратной связи с населением, уровня совпадения ожиданий граждан от изменений и их реального воплощения, а также имеющихся общественных модернизационных процессов. С целью повышения способности противостоять глобальным вызовам Украина нуждается в модернизации отечественной системы государственной службы, четком определении и соблюдении долгосрочных целей ее развития и проведении системных реформ, направленных на усиление государственности.

Список использованной литературы:

1. Лекция Крейга Калхуна «Теории модернизации и глобализации: кто и зачем их придумывал». 17.01.2006. / К. Калхун [Электронный ресурс]. – [Режим доступа] : <http://www.inop.ru/files/calhoun.doc>.
2. Панфілов О.Ю. Збереження гомеостазису суспільства в умовах системних трансформацій: силовий аспект (теоретико-методологічний аналіз) / О.Ю. Панфілов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studcon.org/zberezhennya-gomeostazysu-suspilstva-v-umovah-systemnyh-transformaciy-sylovyu-aspekt-teoretyko?page=4>.
3. Пахомова Т.І. Модернізація системи державної служби : сучасний вимір / Т.І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 1(4). – С. 22–28.
4. Обзорный доклад о модернизации в мире и Китае (2001–2010) / под общей редакцией Н.И. Лапина. – М. : Издательство «Весь Мир», 2011. – 256 с.
5. Crozier M. La société bloquée. Paris, Le Seuil. 1970. – 253 p.
6. Giddens A. The Consequences of Modernity. / A. Giddens. – Cambridge : Polity Press, 1990. – 186 p.
7. Habermas J. Die postnationale Konstellation und die Zukunft der



Demokratie / J. Habermas // Die postnationale Konstellation. Politische essays. – Frankfurt a. Main : Suhrkamp, 1998. – P. 91–169.

8. Rosenau J.N. The future of politics / J.N. Rosenau // Future. – Guildford, 1999. – Vol. 31. – № 9/10. – P. 1005–1016.

9. Zürn M. Democratic governance beyond the nation-state : The EU and other international institutions / M. Zürn // European Journal of International Relations. – L. etc., 2000. – P. 183–221.

10. Warrington E. Efficiency first – political education second. Devising governing institution for emerging polities / E. Warrington // Public Administration and Development. – Oxford, UK, 12–14 April 1999. – Vol. 19. – № 5. – P. 487–506.

КЛАССИФИКАЦИЯ НАЛОГОВО-ПРОЦЕДУРНЫХ СРОКОВ

Ольга МИНАЕВА,

кандидат юридических наук, судья

Харьковского апелляционного административного суда

Summary

The article gives detailed scientific and legal analysis of the meaning of the tax procedural (legal) term, as a theoretical abstraction and as a special manifestation of the time dimension that is revealed through the prism of classification. The author identified classification criteria and implemented on their basis, a classification of tax and the procedural deadlines. Attention is drawn to the complexity and plurality of forms of tax-procedural terms, which can be classified according to several criteria, which are subject to appointment of the relevant periods, specificity of their regulatory formalization and design.

Key words: classification, tax treatment timing, criteria, temporal frame, temporal-standing features, Tax code of Ukraine, temporal reference point.

Аннотация

В статье проведен детальный научно-правовой анализ смыслового наполнения налогово-процессуального (юридического) срока как научной абстракции и как особого проявления временного измерения, которое раскрывается сквозь призму классификации. Автором были выделены классификационные критерии и осуществлена, на их основании, классификация налогово-процедурных сроков. Обращается внимание на многоаспектность и множественность проявлений налогово-процедурных сроков, которые могут классифицироваться по ряду критериев, которые обуславливаются назначением соответствующих сроков, спецификой их нормативной формализации и конструирования.

Ключевые слова: классификация, налогово-процедурные сроки, критерии, темпоральные рамки, темпорально-стадийные характеристики, Налоговый кодекс Украины, темпоральный ориентир.

Постановка проблемы. Налоги и сборы играют чрезвычайно важную роль в обеспечении существования любой общественной формации, поскольку составляют основную долю экономического базиса, на основе которого государство осуществляет свои функции. Установление каких-либо обязательных фискальных платежей начинается с их нормативного закрепления, которое, в свою очередь, детерминирует необходимость установления и законодательного закрепления процедурного срока досудебного (административного) разрешения споров в сфере налогообложения. При этом содержательное наполнение налогово-процессуального (юридического) срока, как научной абстракции и как особого проявления временного измерения, в значительной степени раскрывается сквозь призму классификации.

Актуальность темы. Проблема классификации налогово-процедурных сроков в налоговом праве является достаточно востребованной в современной науке финансового права. Она вызывает повышенный интерес не только у теоретиков пра-

ва, – к ней часто обращаются и специалисты отраслевых юридических наук. Такое отношение к очерченному темпоральному феномену, прежде всего, вызвано его важностью в обеспечении эффективного правового регулирования правовых отношений в сфере налогообложения. Конечно, наиболее интенсивно классификация процедурно-налоговых сроков применяется научным сообществом. Что касается доктринального сопровождения разграничения и группировки процедурно-налоговых сроков в науке финансового права, то необходимо констатировать наличие определенных пробелов и недостатков в их научной обработке.

Целью статьи является выделение классификационных критериев и проведение на их основе классификации налогово-процедурных сроков.

Изложение основного материала исследования. Учитывая специфику, разнообразие и многоаспектность проявлений такой категории, как процедурный срок досудебного (административного) разрешения споров, существует ряд классификационных критериев, на