

УДК 351.88(17.0244):004.14(352.519)«1990»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ФОРМИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ У 90-Х РР. ХХ СТ.

Сергій Карпенко

*Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»,
кафедра менеджменту зовнішньоекономічної діяльності
вул. Львівська, 23, кім. Б 5-1, 03115, м. Київ, Україна*

У статті висвітлено основні тенденції організації державної служби, а також форми та засоби її використання у 90-х роках ХХ століття. На прикладі окремих провідних країн Європи – Франції та Німеччини подано аналіз професійної діяльності державних службовців, а також перенесення європейських моделей управління на вітчизняний ґрунт.

Ключові слова: Україна, Франція, Німеччина, державна служба.

Будь-яке державне утворення, формуючи власну систему державного управління, намагається здійснювати цю роботу максимально ефективно й комплексно, уникаючи при цьому цілої низки небажаних наслідків, характерних перехідному періоду. Не є тут винятком і Україна, якій довелося відновлювати власний державний організм наприкінці ХХ ст. після століть недержавного існування і, зокрема, сімдесятиріччя квазідержавного животіння у складі так званого Радянського Союзу на умовних правах «рівноправної республіки» – «другої серед рівних».

Утім, запізнілий процес відродження Української держави мав і свої переваги: можливість ознайомитись із досвідом розвинених країн Європи й завдяки цьому скористатися їхніми надбаннями, аби уникнути помилок. Формування державної служби в Україні відбувалось у річищі відмови від радянської моделі. у своєму дослідженні ми робимо спробу проаналізувати особливості структури державної служби найрозвиненіших країн Європи – Франції і ФРН, а також можливості та перспективи використання їхнього досвіду в Україні.

Так, відповідно до французьких джерел державна служба розглядається у цій країні як сукупність осіб, які перебувають на службі у державі, місцевих колективів/громад та їхніх адміністративних установ. Важлива особливість цієї системи полягає у тому, що держава є працедавцем викладацького складу університетів. Тобто професори, старші викладачі та інші є державними службовцями, а не службовцями конкретних вищих навчальних закладів різного рівня. Також функціонерами держави вважаються військовослужбовці, персонал парламентських установ, лікарняний персонал. Таким чином, під категорію держслужбовців станом на 2000 р. підпадало майже 4 млн. осіб, тобто близько 20% зайнятого населення Франції [1, с. 60].

Станом на 31 грудня 2015 р. на державній службі у Франції перебувало 5 млн. 648,6 тис. осіб (структури національної держслужби – 2 млн. 477,5 тис., службовці територіальних громад – 1 млн. 984,2 тис., службовці медичної сфери – 1 млн. 186,9 тис. осіб) [2].

Поняття «чиновник» у Франції значно вужче ширшого терміна «державний службовець»: чиновником офіційно вважається посадова особа, яка обіймає постійну посаду на державній службі і включена до штату. Професійна діяльність держслужбовців регламентується загальними і приватними статутами (останніх нараховується понад 1 000). Загальний статут є сукупністю юридичних норм, що застосовуються щодо всіх чиновників.

Приватні статути визначають порядок вступу на службу, механізм просування по службі всередині так званих «корпусів», які об'єднують чиновників із приблизно однаковою роботою (професорсько-викладацький склад, канцелярські службовці, інспектори казначейства та ін.). Французькі функціонери розподіляються на чотири категорії залежно від рівня кваліфікації, функцій, що виконуються, і порядку комплектування («А», «В», «С», «D»). Частина високопосадовців і «великих» чиновників становлять у Франції інститут «політичних» чиновників, які користуються усіма привілеями державних службовців, але слабо або й зовсім не пов'язані з ієрархічною системою адміністративного управління. Вони формують щось на кшталт політичної надбудови над формально нейтральним чиновництвом. Призначення цієї категорії осіб відбувається урядовим рішенням. Так само вони йдуть у відставку разом із відставкою уряду [1, с. 61–62].

Французьке законодавство накладає певні обмеження щодо обіймання державних посад. Заборони/обмеження стосуються осіб, які не є французькими громадянами; що мали конфлікт із законом; мають обмежені фізичні дані й такі, що ухиляються від виконання закону про військову повинність. Для деяких посад існують особливі вимоги щодо освітнього рівня і вікові обмеження. Попри формальну рівність усіх перед законом, наявна і фактична нерівність: вищі посади держслужби обіймають переважно вихідці з вищих верств паризького суспільства; назагал жінки обіймають менш кваліфіковані посади, аніж чоловіки. Набір на державну службу у Франції відбувається за конкурсом або у вигляді складання іспитів і проходження тестів, або шляхом порівняння послужних списків кандидатів на посаду.

Щодо політичних прав французьких функціонерів можна стверджувати, що вони є одними з найбільш вільних службовців у світі. Їхня свобода полягає насамперед у свободі совісті, свободі вступати до політичних партій і праві висування власної кандидатури на виборах, не залишаючи власної посади [1, с. 61–62].

Утім, попри очевидні переваги французької управлінської моделі (правова й соціальна захищеність, упевненість функціонерів у завтрашньому дні, висока оплата праці, високий престиж держслужби), останнім часом виразно окреслились і негативні прояви: надмірна централізація управління і його ієрархізація, зростання бюрократії, ізоляція чиновництва від загалу населення, корупція тощо. Так, окремі аналітики вже наприкінці 1980-х років констатували як загрозливе явище все більший занепад «французької моделі» державної служби як «громадського служіння» і поширення натомість «американської моделі», коли на державну службу (середнього й вищого рівнів) приходять особи з підприємницького середовища задля захисту і просування власних інтересів, а функціонери (особливо вищого рівня) усе більше поділяють цінності бізнесу й розглядають власний перехід із держслужби у сферу приватного бізнесу як нормальний момент їхньої кар'єри [3].

Утім, буквально перенесення «французької моделі» управління на вітчизняний ґрунт було неможливим. Адже фактично вся державна й управлінська еліта відродженої України формувалася за умов, коли її компетентність концентрувалася винятково у сфері виконавчих функцій – Компартія України була лише філією КПРС, а її апарат жорстко підпорядковувався партійному керівництву у Москві. Так само й місцеві ієрархії квазідержавної влади спрямовувалися на неухильне виконання волі Кремля. Незалежна Україна успадкувала державні й управлінські кадри, пристосовані до виконання директив Центру, але майже непридатні до самостійних дій або стратегічних рішень. Водночас кадрів реально бракувало – в апараті центральних міністерств і відомств на момент відновлення незалежності нараховувалося близько 13 тис. управлінців, тому постала потреба заповнення справді державного апарату. у сфері «розмноження» державної бюрократії темпи були

вражаючими: 1994 р. в органах центральної виконавчої влади було вже 145,8 тис. чиновників, 1999 р. їхня кількість зросла до 180,5 тис., загальне ж число держслужбовців сягнуло 244 тис. осіб [4, с. 36–37]. Колишній радник Президента України Л. Кучми Анатолій Гальчинський у своїх спогадах наводить вражаючі приклади гострого дефіциту кваліфікованих управлінських кадрів вищого ешелону у перші роки відновлення державності України [5, с. 96–120].

Прикладом організації державної служби для України могла б слугувати Франція, де кожен орган влади виконує свою функцію. Так, у Франції парламент затверджує Загальне положення про державну службу і визначає порядок формування бюджетних посад. Державна рада встановлює, які посади належать до кола повноважень президента й уряду, які категорії чиновників можуть призначатись іншими органами. Президент затверджує декрети з питань державної служби, здійснює призначення вищих посадових осіб, зокрема державних радників, головних консультантів Рахункової палати, префектів, послів, керівників академій тощо. Відповідно до конституційних засад прем'єр-міністр безпосередньо відповідає за всю роботу державної служби, у межах своїх повноважень готує і видає підзаконні акти, особливі положення про державну службу для окремих міністерств, координує діяльність міністерств в інтересах державної служби, бере участь у призначенні вищих посадових осіб. Згідно з рішеннями президента і прем'єра відбуваються призначення усього керівного складу міністерств. Такий розподіл повноважень дозволив би Україні уникнути системи подвійного підпорядкування та нормативної анархії. Варто зазначити, що в Конституції України більшість вищезазначених принципів організації верхівки державної служби закріплено [6].

На регіональному рівні управління державною службою у Франції здійснюють префекти. Вони й підлегли їм служби префектур виконують дві функції: представника центрального уряду і координаційного штабу служб регіону. Префект має право приймати на роботу службовців середньої і нижчої ланки. На рівні місцевого самоврядування керівними органами є муніципальні ради й мери, які замикають управління держслужбою у масштабі країни.

В Україні спроби впровадження посад, наближених за компетенцією до префектів, відбулись у 1993–1994 рр., але зазнали фіаско, що пояснювалося насамперед традицією представницьких органів рад, що збереглась із радянських часів. Тому спроби Президента Л. Кравчука централізувати місцеве самоврядування запровадженням посад представників президента не витримали випробування часом. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визначив значно більшу залежність місцевої влади від Кабінету Міністрів, перетворивши місцеві адміністрації на нижчі структурні ланки єдиної системи державного управління.

У Франції широко розвинуті саме управлінські засади в діяльності органів з управління державною службою, що допускає активну участь у ній профспілкових активістів, рядових співробітників. Із цією метою створено мережу напівдержавних, напівсуспільних органів, таких як Генеральна рада, Територіальна рада, Паритетний адміністративний комітет для узгодження актів з державної служби, що відображають інтереси державних службовців, обговорення альтернативних проектів державної служби тощо. Однак в Україні прийняття аналогічної системи відносин (державна служба – громадські організації) не відбулося. Пояснювалося це насамперед перманентним протистоянням між гілками влади, в якому жодна сторона не припускала впливу на державну службу сторонніх організацій. Тому за Законом України «Про державну службу» від 28 грудня 1993 р. ця структура залишилась під повним контролем вищих державних органів.

В інших країнах діє приблизно аналогічна французькій схема організації державної служби з поділом на низку рівнів, хоча в кожній країні є своя специфіка. у більшості країн існують спеціалізовані органи управління державною службою. Кожна держава прагне знайти найбільш прийнятну систему організації і функціонування державної служби, яка б загалом відповідала національним традиціям і управлінській культурі населення.

Ще один важливий елемент, який необхідно взяти до уваги під час порівняння державних служб різних країн, – це їхня внутрішня структура.

Наприклад, агенти державної служби ФРН розділяються на три групи [7, с. 44]: власне функціонери, службовці, робітники. у Франції державні службовці розподіляються на: функціонерів та службовців, які призначені на постійну посаду й введені до штату з наданням чину (підпорядковуються статуту); нефункціонерів, з якими укладають контракт і не включають до штату (помічники, сезонні робітники, службовці з почасовою оплатою та ін.).

В Україні робота щодо внутрішньої структуризації державної служби розпочалась у 1991 р. і ведеться дотепер, причому в ній намагаються поєднати як західні зразки, так і власні традиції ще радянських часів.

Головні вимоги до державної служби в зарубіжних країнах відображені в більшості випадків в основних законах, а також у спеціально прийнятих правових актах. Незважаючи на розходження у назвах цих документів, суть їх аналогічна. у них викладаються цілі та завдання державної служби, порядок її проходження, права й обов'язки державних службовців, гарантії їхньої правової та соціальної захищеності [8, с. 65].

На рубежі 70–80-х років минулого століття у більшості західних країн існувала усвідомлена необхідність реформування, докорінної модернізації державної служби. Необхідність привести систему управління у відповідність до викликів часу змусила політиків виробити програми реформування державної служби з метою її модернізації. в основу реформування державної служби в більшості країн було покладено такі принципи:

- демократизація державного управління і державної служби;
- орієнтація на пересічного громадянина – «клієнта» державних служб, який є споживачем державних послуг;
- орієнтація на кінцевий результат;
- рентабельність управління;
- простота управління.

Майже в усьому світі уряди експериментують з ідеями нового державного менеджменту, що припускає широке використання у державній службі методів роботи, котрі застосовуються у приватному секторі. Серед них слід зазначити методи стратегічного планування, бригадного характеру роботи у процесі ухвалення рішення, оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, приведення заробітку службовців у відповідність до кількості, якості, складності праці. За оцінкою фахівців державної служби, всі ці заходи, без сумніву, сприятимуть підвищенню якості роботи державного апарату [9].

У результаті такого перетворення створюється якісно нова модель державної служби, яка покликана замінити модель, створену в багатьох країнах під впливом теорії раціональної бюрократії Макса Вебера. Якісними параметрами раціональної моделі державної служби є порядок, логічна структура, визначена стратегія, підготовлені кадри, цілеспрямоване управління. Нова модель, яку часто називають поведінковою, характеризується якісно відмінними параметрами, що представлені такими категоріями, як творчість, новаторство, емоційна атмосфера, суб'єктивний фактор. в Україні впродовж 1990-х рр. було здійснено

низку кроків щодо раціоналізації поведінкової моделі організації державної служби, зокрема прийнято Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління», «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби» та інші нормативні акти щодо регулювання принципів комплектації кадрів і підвищення їхньої відповідальності за рішення, що ухвалюються.

Можна висловити припущення, що зазначені моделі державної служби та управління, принаймні на найближчу перспективу, будуть доповнювати одна одну. Процес реформування державної служби розрахований на порівняно тривалий період і практично є безупинним потоком удосконалення форм, методів, технологій діяльності державних органів, їх адаптації до постійно змінюваних зовнішніх і внутрішніх умов.

Можна стверджувати, що тривалий час у нашій державі виявлялася недооцінка, а то й негативне ставлення до досвіду розвинутих країн щодо державного устрою, управління і державної служби. Цей досвід не використовувався з ідеологічних міркувань або ж у кращому випадку до нього виявляли лише пізнавальний інтерес. Однак на сьогодні ця тенденція подолана, політична еліта сучасної України все більше використовує західні зразки й орієнтири, а також теоретичні напрацювання західних учених.

За сучасних глобальних трансформацій проблема адаптації досвіду державної служби зарубіжних країн до українських умов є, на нашу думку, не тільки актуальною, а й необхідною. Насамперед цікавою для України є концепція державної служби. у більшості європейських країн вона складалася на підставі теорії держави та концепції раціональної бюрократії Макса Вебера. Вона дуже вплинула на створення і функціонування професійної державної служби в Європі та за її межами. у США концептуальною основою державної служби стала теорія демократії. Без знання цієї теорії важко уявити систему функціонування політичних інститутів Америки, зокрема й такий елемент, як державна служба. Поняття державної служби, її цілі, завдання, порядок проходження входить у предмет «державний менеджмент», знання якого є необхідними для практичних працівників [10, с. 14].

У більшості країн розроблено правові документи, в яких зафіксовано норми і вимоги до різних категорій державних службовців, їхні права й обов'язки, зобов'язання держави щодо їхньої правової та соціальної захищеності. в умовах європейської інтеграції накопичено цікавий досвід правового регулювання і координації державних служб країн континенту, створення національних органів, взаємодії у межах загальноєвропейських політичних інститутів різних держав.

На наш погляд, чималий інтерес викликає і моральний аспект державної служби. у зарубіжних країнах чимало робиться для того, щоб прищепити службовцям моральні цінності, високу відповідальність за виконання службових обов'язків. Як свідчить аналіз, службовці цінують службу, що відкриває перед ними перспективу службового зростання, професійного вдосконалення, соціального благоустрою, служіння людям. Для України це є максимально актуальним, адже ті проблеми, з якими зіткнулися західні служби під час підвищення якісних характеристик кадрового складу державної служби, в нашій країні посилюються низьким рівнем політичної і національної самосвідомості громадян та високим рівнем корупції у суспільстві загалом й у державному управлінні насамперед. Протидіяти вищезгаданім негативним явищам покликані, зокрема, Загальні правила поведінки державного службовця [11], Закон України «Про боротьбу з корупцією» [12], Кодекс державного службовця [13] та ін. Це певною мірою дозволило збалансувати ситуацію, однак до остаточного розв'язання проблеми ще далеко як в Україні, так і в країнах Європи.

Нині державна служба в зарубіжних країнах проходить етапи корінної модернізації. Процес відновлення державної служби, її реформування багато в чому співзвучний із тими процесами в галузі державного будівництва, що відбуваються у нашій країні. у зарубіжно-му досвіді доцільно звернути увагу і на такі питання: підвищення продуктивності праці та її обліку, підвищення культури обслуговування населення, досягнення високих кінцевих результатів тощо. Тому важливим завданням України було і є подальше приведення власної державної служби до кращих європейських зразків, що реально дозволить уникнути низки прорахунків і недоліків. Але це має бути не сліпе копіювання західних зразків, а раціональне, науково обґрунтоване запозичення лише найбільш досконалих і придатних для вітчизняних умов елементів, зорієнтованих у майбутнє у світлі загальноцивілізаційних змін людства. і Україна при цьому повинна максимально зважати саме на перспективи, щоб у черговий раз у своїй історії не опинитись осторонь викликів сучасності.

Список використаної літератури

1. Горохова Н.В. Особенности современной государственной службы во Франции / Н.В. Горохова //Философия XX века: школы и концепции :науч. конфер. к 60-летию філософ. фак-та СпбГУ (21 нояб. 2000 г.), матер. работы секции молодых ученых «Философия и жизнь». – СПб. :Санкт-Петербург. философ. общ-во, 2001. – С. 60.
2. L'emploi dans la fonction publique au 31 décembre 2015 (premiers résultats) /Ministère de la fonction publique [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/stats-rapides/stats-rapides-emploi-2015.pdf>.
3. Birnbaum P. Désespérance du service public /Pierre Birnbaum //L'état de la France et de ses habitants /Sous la direction de Minelle Verdié. – Paris :Éditions La Découverte, 1989. – 350 p.
4. Касьянов Г. Україна 1991–2007: нариси новітньої історії /Георгій Касьянов. – К. :Наш Час, 2008. – 432 с.
5. Гальчинський А. Нотатки радника Президента: Десять років з Президентом Леонідом Кучмою /Анатолій Гальчинський. – К. :Либідь, 2013. – 584 с.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. – К., 2006. – 124 с.
7. Тимошук В.П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В.П. Тимошук, А.М. Школик. – К. :Конус-Ю, 2007. – 735 с.
8. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления. Государственная служба /М.Ю. Зенков. – Новосибирск :СибАГС, 2002. – 130 с.
9. Колісниченко Н.М. Європейська державна служба між традицією та реформуванням /Н.М. Колісниченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_34_20.pdf.
10. Новіков Б.В. Основи адміністративного менеджменту :[навч. посіб.] /Б.В. Новіков, Г.Ф. Сініок, П.В. Круш. – К. :Центр навч. літ-ри, 2004. – 560 с.
11. Загальні правила поведінки державного службовця :Наказ Головного управління державної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
12. Про боротьбу з корупцією :Закон України № 357/95 від 5.10.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80>.
13. Кодекс державного службовця :зареєстр. у Міністерстві юстиції України 07.11.2000 р. № 783/5004 //Урядовий кур'єр. – 2000. – 29 листоп.

**FOREIGN PRACTICES FOR ORGANISING PUBLIC SERVICE
AND FORMS OF THEIR USE IN UKRAINE IN 90S OF XX CENTURY**

Serhii Karpenko

*Open International University of Human Development "Ukraine",
International Business Management Department
Lvivska Str., 23, Office B 5-1, 03115, Kyiv, Ukraine*

The article covers the main trends of the public service, as well as forms and means of using the 90-ies. For example, one of the leading countries in Europe – France and Germany presented an analysis of professional civil servants and transfer of European models of governance on the national soil.

Key words: Ukraine, France, Germany, public service.