

Андрій Бритько

Національна академія державного управління при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В СВІТІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Andrii Brytko

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

PECULIARITIES OF PUBLIC SERVICE MANAGEMENT IN THE WORLD IN CONDITIONS OF GLOBALIZATION PROCESSES

The article investigates and analyzes certain issues of public service in the context of social and state reform at current stage of development of Ukraine and foreign countries. The problems of public service management models in foreign countries and their comparative characteristics was made. The article investigates specific processes and phenomena of social and public reality that affect formation of models of public service. Special attention is focused on modern information and globalization processes that carry out transformational impact on the management of public service and in accordance with formation of new models. The options and opportunities for use of models of public service management in the world in practice of civil service reform in Ukraine is analyzed. Concluded the need for deeper theoretical study of international experience of reforming public service management in order to improve its functioning in Ukraine.

Key words: public service, system of public service, public management, public service reform, model of public service management.

Постановка проблеми.

Універсальним завданням наукових напрацювань з управління державною службою є пошук нових шляхів дослідження державного апарату, виявлення ще не використаних можливостей його розвитку та вдосконалення, вироблення пропозицій із більш ефективних, альтернативних способів вирішення складних питань управління державною службою. Тому дослідження досвіду іноземних держав щодо організації та функціонування системи управління державною службою може бути корисним для вибору напрямків реформування системи управління державною службою в Україні, запозичення та адаптації успішних практик, стандартів, принципів і механізмів здійснення державної служби.

Для досягнення вказаних цілей важливо не зосереджувати увагу виключно на вивченні специфічної практики окремих успішних країн, натомість доцільно аналізувати тенденції управління державною службою в контексті глобалізаційних процесів у світі.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Зарубіжний досвід організації управління державною службою неодноразово був предметом наукових досліджень, зокрема таких вчених, як Ю. Битяк, В. Гриненко, А. Кірмач, Г. Опанасюк, О. Петришин, Л. Титаренко та ряду інших. Разом з тим, напрацьований масив матеріалу є певною мірою несистематичним та не дає можливості скласти комплексне уявлення щодо тенденцій управління державною службою в умовах тісної взаємодії систем та гармонізації законодавства.

Формулювання цілей (мети) статті. Дослідження та аналіз окремих аспектів і процесів організації управління державною службою у вітчизняній та зарубіжній державотворчій практиці, пошук оптимальних шляхів реформування інституту державної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Практика правового та організаційного регулювання державної служби різниться залежно від форми правління, режиму, державно-правових традицій, соціального та економічного рівня кожної

країни. Переважна більшість дослідників наголошують на класичному поділі існуючих моделей на французьку, німецьку та англійську. Окрім того, ключові способи організації державної служби прийнято відносити до моделі відкритої (як у Великобританії, США, Канаді та Австралії) чи закритої (наприклад, Франція, Німеччина та Японія). Однак, поширена також класифікація на централізовану та децентралізовану модель управління державною службою.

Порівнюючи централізовану та децентралізовану моделі управління державною службою, як два поширені підходи в світовій практиці, зазначимо що кожна з цих моделей має власні переваги та недоліки і повинна застосовуватись із врахуванням національних особливостей.

Так, при централізованій моделі зберігається послідовність та прогнозованість розвитку інституту управління державною службою, відбувається координація між різними органами управління щодо здійснення різноманітних функцій, зокрема професійного підбору, перевірки кваліфікації за уніфікованими критеріями, встановлення оплати праці тощо, що в кінцевому результаті уможливує довгострокове прогнозування, планування та управління державною службою. Хоча така система спрямована на забезпечення ефективності, раціональності та економності, централізований підхід вимагає існування складної системи рівнів прийняття рішення, що зумовлює додаткові затрати часу, людських та матеріальних ресурсів.

Натомість за децентралізованої моделі управління державною службою міністерства та відомства мають ширші повноваження, що забезпечує можливість оперативного вирішення питань. Застосування децентралізованої моделі можливе лише в умовах високорівневої інформатизації та координації між органами державної влади, а також їх структурними одиницями, досягнути чого практично неможливо без широкого запровадження інформаційних технологій для обміну даними. Зазначається, що застосування децентралізованої моделі малоімовірно приведе до успішної організації управління державною службою в умовах відсутності технічних та управлінських ресурсів, тому централізована модель може бути більш вдалим рішенням для держав, в яких відсутня розвинена мережа державної служби на місцях¹.

Можна зробити висновок про прямий зв'язок підходів до навчання майбутніх державних службовців та рівня відкритості державної служби, а також форми державного устрою держави. Так, в унітарних державах переважає централізована модель державної служби та відповідно вузькоспеціалізований закритий підхід до освіти державного службовця. Водночас, в державах федеративного типу система управління державною службою функціонує на засадах децентралізації, а в освіті державного службовця переважає відкритий підхід. Тому до предмету даної статті пропонуємо віднести саме питання способів організації управління державною службою у Великобританії, Німеччині, США, Франції та Швейцарії, які трансформувались в основні підходи в межах прогресивних державотворчих традицій, а регламентація управління державною службою в більшості сучасних країн значною мірою заснована на імплементації однієї із зазначених моделей.

Управління державною службою у Франції здійснюється на основі Конституції Французької Республіки та Закону про загальний статус службовців². Поширена у Франції концепція публічної служби означає управлінську діяльність, яка здійснюється для суспільного інтересу, а керівництво публічною службою реалізує орган, наділений публічною владою. Термін «чиновник» застосовується виключно стосовно службовців публічної служби, які зайняті на постійній основі та включені в штат органу державного управління. Г. Атаманчук наголошує, що тимчасові працівники та працівники публічних інституцій, завданням яких є промисловість або торгівля, окрім директорів та бухгалтерів, не вважаються чиновниками³.

На відміну від вітчизняного розмежування посад державної служби та політичних посад, у Франції поширена концепція «служби в державному апараті», тобто статусом службовця в державному апараті наділені службовці органів влади, судді, вчителі, лікарі державних закладів, і навіть професійні військовослужбовці. Особливості проходження державної служби такими специфічними категоріями службовців передбачені окремими нормативно-правовими актами, однак на їх правовий статус поширюються загальні засади організації державної служби, права, гарантії та

¹ Drewry, G., Butcher, T. (1991) *The Civil Service Today*. Oxford: Basil Blackwell, Ltd., 158.

² French Civil Service Laws in English. *Service-public.fr*. <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N19806.xhtml>>.

³ Атаманчук, Г.В. (1990). *Обеспечение рациональности государственного управления*. Москва: Юрид. лит., 166.

обмеження, пов'язані зі службою в державному апараті тощо, які передбачені у Загальному статуті службовців держави та місцевих громад, що складається з чотирьох законів.

Основним елементом кар'єри у державному апараті у Франції є гарантія повільного, але надійного просування по вислугі років або по старшинству перебування в конкретній установі. Такий підхід повністю виключений наприклад у США, де не передбачено автоматичного просування по службовій ієрархії¹.

Ж. Бурдон зазначає, що державні службовці повністю підконтрольні главі держави та уряду, причому законом закріплено чітку ієрархію за посадами та рангами державних службовців, а також принципи їх підпорядкування органам політичної влади². Вказана централізація зумовлює високий рівень бюрократизації процесів управління державною службою в силу існування багаторівневих нелінійних процедур підбору кандидатів, складної системи посад та рангів, а також комітетів і комісій, звільнення з державної служби.

Таким чином, французька модель управління державною службою є найбільш виправданою для унітарних централізованих держав із вертикально інтегрованим способом здійснення державної влади та організації державного апарату.

Правова система Німеччини заснована на традиції федерального державного устрою та відповідно федеральної організації системи органів державної влади. Н. Касаткіна слушно наголошує, що Основним законом Німеччини закріплено принципи державної служби, які більш детально викладені на рівні федеральних законів: Загального закону про правовий статус державних службовців та Закону про федеральних державних службовців³.

Крім того, федеральні органи наділені виключними повноваженнями встановлювати засади правової регламентації статусу державних службовців та порядку проходження державної служби – таким чином, можна стверджувати про концепцію так званого «рамкового регулювання».

Водночас система державного управління певною мірою децентралізована, оскільки законодавчі органи земель уповноважені приймати місцеві закони з питань державної служби⁴, однак дотримання загальнодержавних стандартів є важливим. Тому можна стверджувати, що нормативно-правові акти земель не дублюють на місцевому рівні положення федеральних актів, а здійснюють правову регламентацію із врахуванням локальних особливостей в рамках загальнодержавних законів.

Для системи управління державною службою в Німеччині характерним є тісне переплетення політичної та адміністративної сфер, що відображено у законі про державну службу, згідно з яким державні службовці мають право брати участь в діяльності політичних партій та добиватись парламентської кар'єри. Поняття «державна служба» в Німеччині не застосовується, натомість після Першої світової війни було запроваджено термін «публічна служба». Поняття «публічний службовець» охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців та робочих, критерієм для розмежування яких є юридична форма призначення: для чиновника – акт призначення, виданий в особливому порядку компетентним органом, для службовця та робочого – укладений договір про вступ на службу.

На думку О. Петришина, модель державно-службових відносин, що існує у Німеччині є найстарішою у Європі, а в її основу покладено відносини вірності. Крім того, запроваджена в Німеччині модель є системою «довічного найму», а юридична освіта державних службовців є одним із пріоритетів у їх навчанні⁵.

Принцип поєднання децентралізації державного управління та централізації щодо його ключових моментів, є визначальним фактором в організації німецької моделі державної служби⁶. Німецька модель управління державною службою найбільш широко може застосовуватись у

¹ Оболонский, А. (1999). Государственная служба США: История и современность. *Государство и право*, 4, 103-111.

² Бурдон, Ж. (1994). *Государственная служба и государственные служащие во Франции*. Москва: МИД, 87.

³ Касаткина, Н.М., Лафитский, В.И., Ноздрачев, А.Ф. (1996). *Государственная служба в зарубежных странах*. Москва: ИНИОН РАН, 166.

⁴ Бергман, В. (1992). Право и система государственной службы в Германии. *Проблемы теории и практики управления*, 5, 86-89.

⁵ Петришин, О.В. (1999) *Правовой режим державної служби: питання загальної теорії*: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків, 16.

⁶ Туманов, Г.А. (1977). *Государственная служба основных капиталистических стран*. Москва: Наука, 103.

федеративних державах, хоча приклади децентралізованого управління державною службою можуть бути віднайдені і серед країн не федеративного устрою, наприклад, в Греції, Польщі та Румунії.

Ще одним яскравим зразком специфічного бачення державної служби та управління державною службою є система, діюча у Швейцарії, в якій ця сфера суспільних відносин не регулюється на рівні конституції¹. В межах цієї системи не запроваджено жодних юридичних відмінностей між службовою діяльністю державного службовця та працівника приватної структури, хоча певні особливості правового статусу державного службовця все ж закріплено на законодавчому рівні. Таким чином, відсутність публічно-правової регламентації управління державною службою теж може вважатись одним з підходів до регулювання державної служби.

В межах цієї системи організації державної служби мова може йти про приватноправовий метод регулювання, адже закріплення прогресивних положень щодо прозорого процесу прийняття на роботу працівників, їх кар'єрного зростання та службової діяльності в межах комерційних структур дозволяє уникнути потреби у закріпленні особливих правил проходження державної служби. Не зважаючи на специфічність швейцарського підходу до управління державною службою, подібна модель існує також у Люксембурзі та Ліхтенштейні, що дає можливість стверджувати про існування окремого приватноправового методу регламентації управління державною службою.

У зв'язку зі специфікою правової системи та способів здійснення державної влади у країнах англо-саксонського права, запроваджено інший підхід до регулювання цього суспільного явища. Так, для англо-саксонського типу регламентації управління державною службою характерна відсутність уніфікованих та кодифікованих нормативно-правових актів, тому не існує законодавчо визначеної дефініції терміну «державна служба». А. Оболенський з цього приводу зазначає, що в державах англо-саксонської правової системи більшість важливих питань управління державною службою регулюються нормами суспільної моралі або за аналогією, на відміну від держав, де такі процеси підлягають чіткій нормативно-правовій регламентації².

Аспектами державної служби, які мають найважливіше значення у державах з англо-саксонським типом правової системи є не стільки процедури проходження конкурсу на державну службу, кар'єрного просування тощо, а вимоги до поведінки державних службовців, їх відносин з громадянами, що можуть регулюватись не лише законодавчо, але й шляхом прийняття індивідуальних актів органів управління державною службою або навіть статутами місцевих громад³.

На відміну, для прикладу, від Франції, у Великобританії досі існують сильні традиції місцевого самоуправління в межах унітарної держави. Всі графства та міста обирають власні Ради, які формують постійні адміністративні комітети, кожен з яких відповідальний за конкретну сферу управління: поліцію, охорону здоров'я, освіту, соціальні питання. Центральна адміністрація має право в будь-який момент втрутитись в місцеві справи та виправити рішення місцевої влади на власний розсуд, однак на практиці таке відбувається лише в надзвичайних ситуаціях, оскільки британці високо цінують місцеву автономію.

Крім того, у Великобританії зберігається концепція «нейтральності» державної служби, яку Д. Гарнер сформулював наступним чином: «Державні службовці зобов'язані зберігати вірність правлінню, що перебуває при владі, і добросовісно служити правлінню, що притримується протилежних політичних переконань»⁴.

А. Кірмач зазначає, що для кожної європейської держави характерні власні особливості вирішення питання регулювання державної служби, що зумовлено історією державотворчих традицій загалом та розвитку інституту державної служби зокрема⁵. Тому здійснюючи класифікацію

¹ Verheijen, T., Kotchegura, A. (1999). *Civil service systems in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar Publishing, 307-308.

² Оболенский, А. (1996). Эволюция государственной службы в Великобритании, *Государство и право*, 16, 122-124.

³ Халиков, М.И., Галиуллин, Т.Т. (2007). *Зарубежный опыт государственной службы: учеб. пособие*. Уфа: БАГСУ, 71-76.

⁴ Гарнер, Д. (1982). *Великобритания: центральное и местное управление*. Москва: Прогресс, 73.

⁵ Кірмач, А.В. (2010). *Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні*: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 12.

моделей управління державною службою, можна тільки в дещо обмеженому сенсі проводити узагальнення європейської практики.

Разом з тим, в умовах глобалізації та проникнення права ЄС у національні системи права в межах євроінтеграції створюються умови для певної уніфікації підходів до питання управління державною службою. Держави-учасниці ЄС зустрічаються із труднощами при одночасному застосуванні норм національного права та стандартів ЄС, тому відбувається пристосування національного законодавства до норм ЄС, таким чином формується європейська практика як уніфікований досвід нормативної регуляції державної служби.

Хоча станом на сьогодні серед країн континентальної Європи немає єдиного підходу до наукових та правових засад управління державною службою, можна стверджувати про те, що має місце уніфікація цих засад та запровадження єдиних спільних стандартів регламентації цього питання. Тому виправданим є дослідження інституту управління державною службою в Європі як уніфікованої практики.

Підводячи підсумки, зазначимо, що не зважаючи на різні способи класифікації та групування практики зарубіжних країн щодо управління державною службою, кожній країні характерні власні особливості організації цього інституту, що визначаються в першу чергу історією становлення державного управління в цій країні.

Загалом, на підставі аналізу світових практик, можемо виділити певні тенденції розвитку інституту управління державної служби у світі, серед яких:

- пошук та встановлення найоптимальнішого співвідношення адміністративного та політичного елементів у складі державної служби;
- закріплення політичного значення окремих посад та державної служби загалом (зміщення акцентів від державної служби як політично нейтрального феномену до політично лояльного);
- розробка стратегічного плану розвитку управління державною службою;
- запровадження горизонтальних організаційних структур з чітко визначеним функціоналом, що працюють більш ефективно в ринкових умовах;
- зменшення значення суворої ієрархії та вертикального адміністративного підпорядкування;
- імплементація господарських методів управління у систему управління державною службою, застосування підходів науки менеджменту та маркетингу;
- скорочення чисельності державного апарату за рахунок підвищення ефективності роботи та широкого запровадження інформаційних технологій у сфері державного управління;
- орієнтація державної служби на потреби громадян, сприйняття громадян, а не державного органу чи держави, роботодавцями державних службовців;
- запровадження механізмів громадського контролю як запоруки прозорості роботи державного апарату;
- визнання регуляторами службово-владних відносин державної служби не лише нормативно-правових актів, а й моральних засад та етичних вимог щодо роботи державних службовців.

Станом на сьогодні можна виділити два найбільш важливі фактори, які здійснюють основний вплив на динамізм державного адміністрування у всіх розвинутих країнах світу: науково-технічний розвиток та політичні процеси, вплив яких на відносини з державної служби останнім часом лише зростає.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

Підводячи підсумки вищевказаного, видається логічним, що абсолютно досконалих систем (чи моделей) управління державною службою чи способів організації функціонування державного апарату немає в жодній країні світу, оскільки задовольнити інтереси всіх без виключення громадян та поєднати їх із державними інтересами неможливо. Однак аналіз практики вирішення цього питання у розвинених країнах є передумовою для вдосконалення інституту управління державною службою в Україні, який на сучасному етапі реформування особливо потребує нових поглядів та концептуальних підходів, які були б належним чином науково обґрунтованими. За умови правильної поступової адаптації найкращого досвіду зарубіжних країн, а не повного копіювання однієї з існуючих в світі моделей, побудова в Україні ефективної системи управління державною службою вбачається завданням, вирішуваним на протязі найближчого десятиліття.

References

1. Atamanchuk, G.V. (1990). *Obespecheniye ratsionalnosti gosudarstvennogo upravleniya*. Moskva: Yurid. lit.
2. Bergman, V. (1992). Pravo i sistema gosudarstvennoy sluzhby v Germanii. *Problemy teorii i praktiki upravleniya*, 5, 86-89.
3. Burdon, Zh. (1994). *Gosudarstvennaya sluzhba i gosudarstvennyye sluzhashchiye vo Frantsii*. Moskva: MID.
4. Drewry, G., Butcher, T. (1991). *The Civil Service Today*. Oxford: Basil Blackwell, Ltd.
5. French Civil Service Laws in English. *Service-public.fr*. <<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N19806.xhtml>>.
6. Garner, D. (1982). *Velikobritaniya: tsentralnoye i mestnoye upravleniye*. Moskva: Progress.
7. Kasatkina, N.M., Lafitskiy, V.I., Nozdrachev, A.F. (1996). *Gosudarstvennaya sluzhba v zarubezhnykh stranakh*. Moskva: INION RAN.
8. Khalikov, M.I., Galiullin, T.T. (2007). *Zarubezhnyy opyt gosudarstvennoy sluzhby: ucheb. posobiye*. Ufa: BAGSU.
9. Kirmach, A.V. (2010). *Pravove rehuliuвання prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby: yevropeiskiy dosvid ta yoho vprovadzhennia v Ukraini: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk: 12.00.07*. Kyiv.
10. Obolonskiy, A. (1996). Evolyutsiya gosudarstvennoy sluzhby v Velikobritanii. *Gosudarstvo i pravo*, 16, 122-124.
11. Obolonskiy, A. (1999). Gosudarstvennaya sluzhba SShA: Istoriya i sovremennost. *Gosudarstvo i pravo*, 4, 103-111.
12. Petryshyn, O.V. (1999). *Pravovyi rezhym derzhavnoi sluzhby: pytannia zahalnoi teorii: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia d-ra yuryd. nauk: 2.00.01*. Kharkiv.
13. Tumanov, G.A. (1977). *Gosudarstvennaya sluzhba osnovnykh kapitalisticheskikh stran*. Moskva: Nauka.
14. Verheijen T., Kotchegura, A. (1999). *Civil service systems in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar Publishing.