

КАР'ЄРА В СИСТЕМАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ РІЗНИХ КРАЇН

Розглянуто сучасні підходи до формування професійно підготовленого апарату державних органів влади, органів місцевого самоврядування України, державних і регіональних органів влади деяких зарубіжних країн.

Ключові слова: державна служба, професійна підготовка.

1. Компоненти професіоналізму в державній службі України та їх взаємозв'язок. Формування професійно підготовленого апарату державних органів влади України та органів місцевого самоврядування, здатного до постійного та динамічного розвитку, правомірно вважається одним із головних факторів зміцнення держави, дієвим інструментом ефективної реалізації її функцій.

У результаті проведених досліджень виявлено зростання загальної чисельності державних службовців, стабілізація темпів її приросту, покращання якісного складу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, омолодження керівного складу, збільшення кількості жінок серед керівних працівників. Усе це свідчить про ефективність діяльності Голодержслужби України щодо впровадження єдиної державної політики у сфері державної служби, яка реалізується в апаратах центральних та місцевих органів влади. Разом із тим має місце певна складність і суперечливість кадрової ситуації в деяких органах державної влади, наявність низки негативних тенденцій у розвитку кадрового потенціалу.

Як показують результати опитування, проведеного в 2006 р., плінність кадрів на державній службі склала 15,1 %, що на 2,8 % менше показника минулого року. На структуру плінності кадрів у 2005 р. вплинули, у першу чергу, незважена, заполітизована і непродумана кадрова політика, яка призвела до масових звільнень (понад 9 тис. державних службовців у перші чотири місяці 2005 р.); по-друге, омолодження кадрового складу та звільнення при досягненні встановленого законом граничного віку державної служби; по-третє, недосконала

система оплати праці державних службовців, яка зумовлює високий рівень звільнень за власним бажанням.

Максимальний рівень плинності зазначається для керівних посад I – III категорій (48, 28, 21 %, відповідно) та зменшується для IV – VI категорій (17, 15, 13 %).

Разом із тим серед керівного складу центральних органів виконавчої влади досить високий відсоток становлять державні службовці зі стажем роботи від 1 до 5 років, що є досить тривожним сигналом та може призвести до зниження ефективності роботи, а інколи навіть до втрати керованості процесами на доручених таким керівникам ділянках роботи. Так, найбільше таких державних службовців працює на керівних посадах у міністерствах та центральних органах виконавчої влади зі спеціальним статусом (по 29 % від загальної чисельності працівників), дещо менше – у державних комітетах (25 %).

В останні 2-3 роки лише близько 40 % держслужбовців пройшли професійне навчання, як правило, на короткострокових курсах (1-2 тижні) інформаційно-оперативного характеру, що не сприяє глибокій професійній перепідготовці кадрів. При цьому значна частина висококваліфікованих фахівців (через структури штатів,) змушена займатися рутинною роботою, в якій не реалізується їхня професійна компетентність. Висококваліфіковані фахівці молодого й середнього віку воліють працювати в підприємницьких структурах. Причини тому – недостатня заробітна плата, відсутність системи професійно-посадового просування, зниження престижу держслужби. Відзначається, що в держслужбовців не виражений інтерес до підвищення професійної кваліфікації, тому що він не стимулюється ані матеріально, ані службовим просуванням. Така, звичайно, далеко не повна картина кадрової ситуації в державній службі України [11].

1.1. Компоненти професіоналізму в державній службі України та їхній взаємозв'язок. Найбільшою проблемою кадрової ситуації в державній службі України є недостатній професіоналізм державних службовців.

До поняття “професіоналізм”, на нашу думку, входять, принаймні, три компоненти: особисті інтелектуальні й поведінкові якості, якими повинні володіти державні службовці; освітня підготовка; досвід практичної роботи.

Який із цих компонентів є провідним? Чи існує між ними ієрархічна залежність за ступенем значущості для професійної діяльності? Емпірично можна припустити, що це є питанням точки зору. Так, наприклад, державний службовець з великим стажем практичної роботи, вибудує, вочевидь, таку ієрархію: досвід; особисті якості; фахова підготовка. Молодий слухач НАДУ, який ще не має досвіду роботи з обраної спеціальності, можливо, поставить в основу освітню підготовку. Пересічним спостерігачам, що не входять у систему державного управління, нерідко здається, що для “державної людини” найголовніше – особисті якості та досвід.

Яка з наведених моделей найбільше виправдує себе на практиці? Огляд закордонних джерел, в яких так чи інакше зачіпається ця проблема, дозволяє зробити припущення, що взаємозв'язок цих компонентів не завжди має сувору ієрархічний характер, хоча в окремих випадках один із компонентів може відігравати першорядну роль. Так, наприклад, конкурсний добір в Академію управління землі Баден-Вюртемберг (Німеччина) відбувається, насамперед, на основі тестування. Принаймні чотири з п'яти пропонованих майбутнім слухачам тестів послуговують для визначення їхніх інтелектуальних і поведінкових здібностей та особливостей [2; 4]:

Тест 1. “Поштова скринька”. Протягом 20 хвилин абітурієнти повинні в письмовому вигляді виконати шість завдань, усі необхідні для цього документи і матеріали їм вручаються на іспиті. Завдання можуть бути такі: організація зустрічі глави земельного уряду, відповідь на парламентський запит, підготовка засідання кабінету міністрів та ін. Письмові роботи перевіряються в той же день, що дозволяє враховувати їхні результати під час наступних тестів. Цей іспит вимагає кмітливості, аналітичних здібностей і здатності швидко приймати рішення.

Тест 2. Дискусія в групі. Абітурієнтам, поділеним на групи, надають газетні вирізки на визначену тему. Після нетривалої підготовки група повинна провести

дискусію на цю тему і відповіді на питання екзаменатора. Це іспит для визначення поведінки в групі, творчого підходу, здібностей до усної аргументації.

Тест 3. Коротке повідомлення. Абітурієнти повинні після невеликої підготовки в усній формі передати зміст пропозиції, що надійшли від того чи іншого міністерства, стимулюючи ситуацію, в якій керівник хотів би швидко ознайомитися зі змістом цього представлення. Теми можуть бути самі різні: текстильна промисловість, концепція музейної справи, організація дитячих садів, тристороннє співробітництво Німеччини, Франції і Швейцарії й ін. Це тест на визначення здібностей абітурієнта виділити суть проблеми і чітко і ясно викласти її в усній формі.

Тест 4. Знання іноземної мови (не наводимо).

Тест 5. Оцінка особистості. Мета цього тесту – визначення особистісних якостей абітурієнтів і мотивів їхнього вступу в академію. Для цього вони повинні відповідати на низку питань, підготовлених приймальною комісією.

У цілому, ця процедура добору виправдала себе, хоча в низці випадків невдачі зазнали ті, хто за своїми професійними й особистісними якостями здаються придатними для кандидатів у слухачі. Часто ті, хто не вміє “подати себе”, мають труднощі під час іспитів і тестів, хоча і відрізняються творчим і вдумливим підходом до поставлених завдань. Хоч якою б об’єктивною була процедура добору, вона не дозволяє дати точну оцінку особистісних якостей і здібностей до управлінської роботи людей, що прагнуть цієї роботи. Однак, з погляду всіх учасників вступних іспитів, у тому числі й тих, хто їх не витримав, процедура добору має об’єктивний характер.

Як виявляється з прикладів, у цьому разі особистісному компоненту надається вирішальне значення в тріаді.

Цей досвід здається таким, що заслуговує на увагу: у рамках держслужби неможливо уявити собі таку посаду, для обіймання якої особистісний компонент був би малозначущим. Та якщо подібна процедура тестування коли-небудь буде, хоча би в порядку експерименту, застосовуватися в НАДУ, їй не слід надавати статус фільтра, як у наведеному вище прикладі. Було б більш корисним, щоб її

результати мали для абітурієнтів індикативний, а для членів приймальної комісії – прогностичний характер.

Іншу залежність між компонентами тріади представлено в досвіді Берлінського інституту з управління та правосуддя. Там претенденти на службу в державно-муніципальному управлінні проходять у рамках навчального плану три професійні практики. Під час проходження кожної практики особистісний компонент враховується в оцінці досягнутих результатів як один із важливих показників професійної придатності. Інтелектуальні й поведінкові якості претендентів розглядаються за такими критеріями:

1. Здібності особистості:

– сприйнятливість, наприклад, інтерес до завдань місця навчання та взагалі управління і розуміння цих завдань;

– кмітливості (духовна рухливість), наприклад, здатність визначати стан справ, проблеми й ситуації та висловити своє ставлення до них;

– здатність виражати свої думки (усно й письмово), наприклад здатність формулювати їх уміло, швидко, зрозуміло та грамотно;

– працездатність, наприклад здатність успішно працювати в стислий термін і за мінливих ситуацій праці;

– уміння оцінювати (у тому числі критично), наприклад уміння встановлювати деталі та зв'язки в стані речей і критично оцінювати їх;

– особиста поведінка, наприклад увічлива, упевнена, ситуативно зумовлена манера поводитися в спілкуванні з громадянами і колегами, здатність до ділового співробітництва й кооперації;

2. Здатності досягати потрібних результатів:

– готовність до роботи (підготовленість до неї), кваліфіковане, сумлінне і своєчасне виконання поставлених завдань;

– доброякісність (правомірність, доцільність і правова оформленість результатів праці);

– власна ініціатива (самостійність, виконання завдань і в разі відсутності належних інструкцій, указівок).

Тут між компонентами професіоналізму помітний послідовно-інклюзивний зв'язок: освітня підготовка містить у собі професійну практику (тобто набуття досвіду), у рамках якої виявляються й оцінюються особисті якості претендентів. У плані набуття професіоналізму ця модель здається нам найбільш природною й ефективною: навчання професії – це не тільки одержання спеціальних знань, але й опанування поведінкових норм і цінностей, розвиток інтелектуальних навичок, цілеспрямоване й контрольоване набуття досвіду практичної роботи. Однак слід відзначити, що, на думку німецьких колег, результати практики оцінити важко, а інтелектуально-особистісні прояви в її процесі взагалі не піддаються кількісному оцінюванню. Тому їхня роль у загальній оцінці незначна.

Вимоги до підготовки кадрів, по суті, відбивають вимоги до державних службовців. Цікаві дослідження у цьому зв'язку було проведено в Голландії. Щоб допомогти формуванню відповідної кадрової політики і системи підготовки кадрів, було складено перелік 18 якостей державного службовця з урахуванням реальної ситуації, потенційних запитів, загроз і недоліків. Використовуючи його, Західноєвропейська група державного управління провела опитування серед експертів. Ми наводимо цілком таблицю (табл. 1), котра показує, які різні оцінки існують щодо вимог, пропонованих до державних службовців.

Оцінка якостей, якими повинні володіти державні службовці, велася в ній за 20-бальною шкалою. Ця таблиця цікава з багатьох причин. У ній подано всі три складові тріади компонентів професіоналізму, що запропоновані на початку цього розділу. (Такі якості, як політична і соціальна ерудиція, уміння аналізувати, сприйнятливність до нових методів і техніки управління, можуть здобуватися в ході як освітньої підготовки, так і практичної професійної діяльності (досвід). Більш детально цю обставину буде розглянуто далі).

Таблиця 1

Оцінки вимог, що пропоновані державним службовцям

Якості, якими повинні володіти державні службовці	Класифікація голландських експертів (<i>місце за важливістю</i>)	Класифікація експертів з інших країн Західної Європи (<i>місце за важливістю</i>)
---	--	---

Уміння аналізувати	1	2
Політична і соціальна ерудиція	2	8
Практичний досвід	3	11
Творчий підхід	4	9
Почуття відповідальності	5	12
Комунікбельність	6	8
Об'єктивність	7	3
Коректність, порядність	8	1
Опірність стресам і розчаруванням	9	4
Самоототожнення з урядовою політикою	10	13
Відданість	11	6
Рішучість	12	12
Контактність, увага до навколишніх	13	14

Нам невідомо, за якою методикою відбиралися наведені якості, але очевидно, що їхня переважна більшість відбиває інтелектуально-поведінковий компонент. Неважко виявити, що найвищий ранг за мінімального розкиду балів (17 і 16) має тяга до кар'єри державного службовця. Подібна оцінка цієї якості перегукується з набагато більш раннім висновком Д. Карнегі про те, що результативність професійної діяльності визначається, у першу чергу, “прагненням до успіху”, а не інтелектуальними якостями (ерудицією, умінням аналізувати тощо). Д. Карнегі ставив їх на друге місце, а в наведеній таблиці вони розміщені одними з останніх. Наступними за рангом у бік убавання в таблиці йдуть такі якості, як знання людей (14 і 15), контактність, увага до навколишніх (13 і 14) і рішучість (12 і 12) – тобто знов-таки якості інтелектуально-поведінкового компонента. Таким чином, з погляду західних досліджень, тяга до кар'єри є найважливішою професійною якістю.

Разом із тим, говорячи про кар'єрну спрямованість кожного окремого державного службовця як в Україні, так і на Заході, не можна забувати про те, що вона в багатьох випадках може породжуватися егоїзмом, завищеною самооцінкою і сама породжувати їх. Це досить серйозна проблема, але вона настільки велика, що в цій роботі ми вважаємо за можливе тільки нагадати про неї. Очевидно, не випадково якості, імпліцитно протилежні тязі до кар'єри (коректність, порядність, об'єктивність), мають у таблиці експертних оцінок дуже низький ранг. З цієї

причини (а також із багатьох інших) у реальній практиці добору держслужбовців за професійними якостями тяга до кар'єри фактично ніколи не виступає як провідний критерій – переважає багатоцільовий підхід. Так, наприклад, у Франції, Німеччині і Великобританії переважає думка, що гарантія професіоналізму – це виробничий стаж. Інтелектуальний рівень береться до уваги в такому ж ступені, як і спеціальні знання. Це особливо характерно для системи добору вищих державних службовців у США.

Проте, як уже згадувалося, компонент освітньої підготовки в таблиці експліцитно не подано. Як пов'язати цей факт із необхідністю спеціального навчання держслужбовців? Щоб відповісти на це питання, візьмемо до уваги деякі рекомендації Європейської групи державного управління (EGPA) щодо того, які навчальні дисципліни сприяють розвитку якостей, поставлених голландськими експертами на перші п'ять місць.

1. Коректність, порядність: етика, філософія, державне і конституційне право.

2. Уміння аналізувати, об'єктивність: політологія, включаючи політичний аналіз, філософія, політекономія, системна теорія, державне і конституційне право, етика.

3. Комунікбельність (контактність, увага до навколишнього), здатність орієнтуватися: комунікційна теорія, редакторський досвід, групова підготовка, оброблення інформації, організаційна теорія, ділові ігри, кадровий менеджмент, соціальна теорія.

4. Політична й соціальна ерудиція (практичний досвід): політологія, соціальна теорія, політекономія, управління сферою культури, комунікційна теорія, організаційна теорія, ділові ігри.

5. Творчість (сприйнятливність до нових методів і техніки управління): ділові ігри, філософія, політологія, організаційна теорія, бюджет, бухгалтерський облік.

Окремі навчальні дисципліни при відповідному розміщенні акцентів дозволяють розвивати відразу кілька якостей. Однак залишається дискусійним питання про те, наскільки ті чи інші якості можуть бути розвинуті шляхом навчання.

Таким чином, у цьому разі ми маємо справу не з відношенням верховенства, а, скоріше, з відношенням інтерференції (взаємного посилення) між компонентами. Справді, інтелектуальні й поведінкові якості не є незмінними величинами. Такі якості, як, наприклад, почуття відповідальності, комунікабельність, творчий підхід, і навіть тяга до кар'єри, можуть розвиватися як у ході практичної роботи, так і в ході навчання. Більш того, їх варто цілеспрямовано розвивати як самостійно, так і довільно, зробивши їхній розвиток одним із компонентів навчальних занять. Справедливим буде, мабуть, і зворотне твердження: загальновідомо, що державні службовці, що мають до моменту зарахування в НАДУ певний професійний стаж, володіють хоча б декількома професійно необхідними особистісними якостями (комунікабельністю, тягою до кар'єри, рішучістю тощо) швидше і вибірковіше засвоюють навчальний матеріал, впевненіше відчувають себе на заняттях.

Зрозуміло, відношення інтерференції мають місце і в раніше розглянутій інклюзивній моделі набуття професіоналізму, а відношення верховенства особистісних якостей – і в тій, яку тільки-но розглянуто.

Таким чином, виходячи з тріадної моделі професіоналізму (особисті інтелектуальні й поведінкові якості, досвід практичної роботи, освітня підготовка), можна стверджувати, що при розвитку й реалізації її компоненти можуть вступати один з одним (залежно від дидактичної чи робочої ситуації) у різні типи зв'язків (верховенство, інклюзивне відношення, інтерференція), що здатні виявлятися одночасно. При цьому інтелектуальні й поведінкові якості відіграють тут провідну роль. Західний досвід тестування розвитку особистих якостей у межах викладання окремих навчальних дисциплін заслуговує на експериментальну перевірку і можливе (індикативно-прогностичне) застосування [1; 3].

2. Кар'єра в системах державної служби Заходу. Системи державної служби тих чи інших країн за визначеними елементами (наймання, підготовка, добір, просування по службі) можна поділити на кар'єрні й посадові.

У кар'єрній системі працівник, що призначається на державну службу, проводить усе своє професійне життя в такій ієрархії, де визначено його

категорію, клас, ранг. Між рангом державного службовця й обійманою ним конкретною посадою за нормальної ситуації існує кореляція. Кар'єрна система забезпечує деякий автоматизм у просуванні по службі, але за більш високий ранг, відповідно до правил, доводиться змагатися за допомогою так званих внутрішніх конкурсів. Це досить тверда система, тому що, як правило, державний чиновник ніколи не виходить за межі однієї й тієї ж сфери діяльності, лише просувається службовими сходами [6 – 8].

У посадовій системі існує інший вихідний пункт. Спочатку, під час затвердження посад державної служби, складається каталог умов для заняття кожної з посад. На цій основі державний чиновник використовується в точно визначеній сфері. Ліквідація посади означає припинення трудових відносин. Таким чином, кар'єри державного службовця, незалежно від обійманої посади, у такій системі не існує.

Українська система державної служби стала на шлях кар'єрного розвитку. Кар'єрний процес, як свідчать підсумки низки соціологічних досліджень, сьогодні розвивається в Україні стихійно, в умовах масового скорочення кадрів, наявності 15 – 20 % вакантних місць в апараті, відсутності стабільності штатів. Цей процес поки ще не направляється, не стимулюється матеріально, організаційно, не забезпечується законодавчо. У результаті, як уже відзначалося, при високому кар'єрному настрої службовців їхній інтерес до підвищення своєї кваліфікації приглушений, більшість із них не впевнені, що просування по службі скільки-небудь залежить від результатів кваліфікаційних іспитів та атестацій. Але ж престижність професії, бачення перспектив професійного зростання й можливостей поліпшення свого добробуту знаходяться у прямій залежності від результатів праці – найважливішого стимулу не тільки в роботі, але й у мотивації до навчання.

Дослідження показали, що забезпечення кар'єрного процесу й управління ним можливо лише на довгостроковій основі, в умовах стабільності функціонування державного апарату та з урахуванням як позитивного, так і негативного досвіду систем державної служби закордонних країн, а також деяких аспектів функціонування в їхніх рамках чиновників [9; 10].

Франція. Французька державна служба належить до категорії кар'єрних систем. Усе професійне життя державного службовця проходить у рамках певного органу, де він робить свою кар'єру, самі ж органи формуються відповідно до функцій державної служби. З цього логічно випливає, що у французькій державній службі значення має не конкретно обіймана посада, а звання й ранг державного службовця, які дозволяють йому займати визначені посади. Однак звання й ранг – усього лише можливість, а не суб'єктивне право державного службовця працювати на визначеній посаді, і хоча зв'язок між ними очевидний, але він не має автоматичного характеру.

Перехід з одного службового рангу в іншій відбувається з урахуванням трудового стажу і – меншою мірою – особистих заслуг і здібностей працівника.

Атестація, характеристика державного службовця завжди готується начальником підрозділу державної служби, але з її змістом він зобов'язаний познайомити адміністративний паритетний комітет, який – на прохання держслужбовця – може вимагати перегляду характеристики. Таке просування нагору службовими сходами, у першу чергу, означає підвищення заробітної плати. Однак на певних ступенях рангів підвищення само по собі не має автоматичного характеру. Просування сходишками нижніх рангів, у першу чергу, залежить від професійних здібностей та освіти, більш того, майже як умова фігурує вимога професійної підготовки і підвищення кваліфікації. Якщо не брати до уваги повноважень уряду в підвищенні по службі, то загальна система підвищення виглядає в такий спосіб:

– адміністративний паритетний комітет пропонує щорічну таблицю підвищення по службі, де заносяться працівники на основі професійної атестації;

– для остаточного залучення до зазначеної таблиці працівник зобов'язаний здати іспит;

– у разі успішного іспиту він одержує право участі в конкурсі на конкретне просування по службі.

Якщо працівник не згодний на підвищення, його ім'я вилучається з таблиці. Із двох претендентів на підвищення з рівними шансами перевага повинна надаватися працівникові, що живе віддалено від родини зі службових обставин,

інвалідам і т.ін. У разі коли конкретна вакансія не терпить зволікання з призначенням, можна провести підвищення по службі й призначення безпосередньо, але потім обов'язково одержати схвалення паритетного адміністративного комітету.

Призначуваний на державну службу чиновник потрапляє у визначену категорію й у визначений корпус і проводить у таких рамках усе своє професійне життя, просуваючись нагору за внутрішньою ієрархією (кар'єра). Загальний правовий статус державних службовців містить основні принципи і норми, що поширюються на всіх державних службовців, для деяких же корпусів державної служби діють спеціальні правила і норми.

Наведемо один практичний приклад. Скажімо, у міністерстві фінансів є вакантне місце інспектора. Претендент на цю посаду у першу чергу повинен відповідати умовам загального правового статусу державного службовця. А правова норма, що створює робоче місце, вказує, до якої категорії та до якого корпусу повинен належати претендент на це місце, тобто яким спеціальним умовам він повинен відповідати. Цього разу таким органом буде фінансова інспекція, для роботи в якій необхідна приналежність до категорії А; це означає, що претендент повинен володіти вищою фаховою освітою. Якщо така освіта є, то людина може бути призначена фінансовим інспектором відповідних рівня і рангу.

Отже, категорія визначає, у першу чергу, вимоги до підготовки, а орган – специфіку, характерні риси конкретної трудової діяльності. Рівні всередині органу відбивають тривалість робочого часу, а ранги, швидше за все, індивідуальні здібності державного службовця. Оплата праці державних службовців залежить від описаної вище горизонтальної та вертикальної класифікації.

З категоріями, органами, рангами і рівнями пов'язано певні пункти індексу заробітної плати (від 100 до 1015). Конкретне грошове вираження одного пункту індексу щорічно міняється залежно від розмірів інфляції, пріоритетів кадрової політики в галузі державного управління, від погоджень з різними профспілками та ін.

Отже, французька система державної служби будується на принципі кар'єри. Її характеристики й основні принципи, як правило, але не без виключень, реалізуються на практиці. Так, поряд із призначуваними державними службовцями, є декілька сотень тисяч працівників, найнятих за трудовим договором, а для так званих “політичних посад” принципи кар'єрної системи зовсім не діють.

У рамках цієї системи, коли деяка сфера розцінюється в суспільному поділі праці як державна, це ще не означає, що її працівники є державними службовцями. Наприклад, соціальне страхування, як державне завдання, виконує організація, що належить до приватного правового регулювання. Водночас працівники підприємств державного сектора не є державними службовцями (державні залізниці та ін.).

Статус державних службовців поширюється на службовців:

- цивільних і військових державних органів;
- органів самоврядування регіонів, областей, населених пунктів;
- установ органів самоврядування;
- державних установ охорони здоров'я, суддів;
- виборних органів (парламент).

На відміну від загального правового статусу державних службовців, спеціальне регулювання стосується військовослужбовців, суддів, службовців представницьких органів і працівників охорони здоров'я. Відповідно до основного правила, державні службовці можуть обіймати свої посади до досягнення ними пенсійного віку, після чого – за деякими, докладно обговореними винятками – вони повинні піти на пенсію. Однак службовця можна відправити на пенсію й у вигляді дисциплінарного покарання. Цього разу він не може користуватися своїм рангом і званням, отриманим на службі.

Трудові відносини припиняються й зі звільненням, коли службовець відсутній на робочому місці визначений час без поважних причин. Припинення трудових відносин може бути викликано і втратою відповідності якій-небудь умові наймання (утрата громадянства, бездоганної репутації). Працівник може подати у відставку, відмовитися від посади, одночасно його трудові відносини

припиняються. Однак це характерно лише для політичних посад. Як уже згадувалося, робота на державній службі означає гарантію від безробіття, зумовлює соціальний престиж. Отримані тут ранги, звання й безліч інших інструментів дозволяють людині поряд зі збереженням переваг державної служби працювати в інших секторах (у випадках відрядження, переведення). Система кар'єри в державній службі Франції – попри її, безсумнівно, позитивні боки – є твердою і замкнутою системою, що суперечить основним принципам функціонування господарських організацій в умовах ринкової економіки. Тому в господарських установах і підприємствах статусом державних службовців користуються керівники, посади яких конкретно визначені в установчих документах.

США. Відповідальні чиновники державної служби США є кар'єрними державними службовцями. Робота відповідальних чиновників високого рангу важка й важлива. У великих державних установах вони управляють великими підрозділами чи відділами, курирують важливі урядові програми. Час від часу державні службовці цього рівня виступають перед конгресом, законодавчими зборами штатів чи міськими радами. Деякі відповідальні чиновники вступають у суперництво з політиками чи політичними виконавцями. Але для більшості з них найпершим обов'язком є організаційна робота. Вони повинні забезпечувати втілення політичних директив обраних чи призначених посадових осіб у конкретні рішення й дії, що змінюють на краще чи гірше життя людей. Без цього будь-які обіцянки такими і залишаться. Крім того, відповідальні чиновники повинні підтримувати ефективність діяльності державних служб в умовах, коли фінансові ресурси обмежені чи скорочуються. Наприклад, губернатор штату обіцяє поліпшити обслуговування старих, але тільки відповідальний чиновник може уточнити, що це означає практично і як здійснити таке поліпшення в умовах суворих бюджетних обмежень.

Багато з негативних суджень про “бюрократів” саме породжені нерозв'язною дилемою – необхідністю “перетворення” суспільних потреб і політичних обіцянок в урядові програми, що відбуваються в рамках законодавчих чи бюджетних обмежень.

Вище вже було сказано, що відповідальні чиновники є кар'єрними державними службовцями. Така ситуація захищає державну службу від прямого політичного втручання в оперативну діяльність органів управління. Новообрані посадові особи не можуть змістити всіх кар'єрних службовців і замінити їх своїми прихильниками. Кар'єрні державні службовці працюють у тих самих відомствах і установах у середньому 15 – 25 років, поступово переміщуючись нагору службовими сходами та посідаючи все більш відповідальні посади. Цим часом вони здобувають солідні знання, набираються досвіду як за своєю спеціальністю, так і з практичної управлінської роботи. Без такого нагромадження досвіду кар'єрними службовцями потенціал уряду багаторазово б зменшився.

З іншого боку, становище кар'єрних службовців породжує в них схильність до консерватизму, що змушує активно чи пасивно опиратися ініціативам виборних чи призначуваних посадових осіб. Такий опір, однак, не переходить визначених меж, тому що це може коштувати кар'єри. Кар'єрні службовці захищені від втрати роботи, але втрата підтримки з боку політичних виконавців може призвести до переведення на менш значущу посаду рівного рангу, до зменшення фінансових можливостей і доступу до прийняття важливих рішень. Як зізнавався після відставки один вищий чиновник, “політичні виконавці не можуть звільнити вас, оскільки ви працюєте на державній службі, але можуть відібрати у вас ваші робочі обов'язки”.

Для успішної роботи потрібні організаційні навички й уміння будувати міцні робочі взаємини з обраними і призначеними посадовими особами. Проте кар'єрним чиновникам варто уникати політики. Наприклад, вони повинні залишатися поза політикою й тоді, коли працюють в організаціях, що обслуговують політичних лідерів. Проблема пояснюється так. Успіх у роботі із сьогодишньою адміністрацією вимагає старанної й творчої роботи з реалізації політики, що може зустріти серйозну опозицію в тих, хто прийде до влади через кілька років, або це не збігається з тим, що було звичним за попередньої адміністрації. Але уникати участі у вирішенні завдань, висунутих сьогодишньою адміністрацією, – значить утрачати вплив, владу і, кінець кінцем, можливість просування. Тому відповідальні чиновники домагаються найбільшого успіху тоді,

коли, підтримуючи політику сьогоднішніх політичних лідерів, заявляють, що вони – “над політикою”.

Подібно всім людям, відповідальні кар’єрні службовці мотивовані цілою низкою цілей, від суцього особистих (гроші, влада, престиж, зручності, безпека) до соціально і суспільно значущих. Серед організаційних мотивацій – лояльність до колег, гордість від участі в реалізації власних програм чи програм колег. Багато кар’єрних службовців глибоко прихильні ідеалам державної служби і присвячують свою кар’єру реалізації конкретних завдань і програм.

Е. Даунс свого часу запропонував оригінальну типологію вищих чиновників (табл. 2).

Таблиця 2

Типологія вищих чиновників

<i>Більше орієнтовані на власні інтереси</i>	<i>Більше орієнтовані на політично значущі завдання</i>
<p>1. “Кар’єристи”</p> <p>Їх цікавлять влада, гроші та престиж, вони менше стурбовані лояльністю, інтересами служби чи специфічними завданнями. Вони часто підтримують ту політику, що в “моді”. Домагаючись успіхів, вони з плином часу перетворюються на “охоронців”</p>	<p>1. “Ревнителі”</p> <p>Прихильні конкретним завданням і концепціям, завзято обстоюють їх, не беручи до уваги заперечення та аргументи</p>
<p>2. “Охоронці”</p> <p>Їх теж цікавлять влада, гроші та престиж, але їхня мотивація пов’язана зі зручністю й безпекою. Їх хвилює не стільки розширення, скільки збереження статусу</p>	<p>2. “Захисники”</p> <p>Прихильні більш загальним, широким концепціям. Однак обстоюють їх, мало зважаючи на заперечення</p>
–	<p>3. “Державні мужі”</p> <p>Їх найбільше хвилює соціальна значущість тієї чи іншої політики. Тому вони менш агресивні в обстоюванні своїх точок зору</p>

Зроблений огляд дозволяє дійти низки висновків, що стосуються як реформи системи державної служби в Україні, так і деяких аспектів підготовки фахівців у системі НАДУ:

– перетворення системи державної служби в Україні у переважно кар’єрну може забезпечити певний приплив до неї кадрових ресурсів;

– ефективне використання кар’єрної стратегії дозволить сполучити інтерес службовців до професійно-службового зростання та їхню особисту мотивацію

(стабільна зайнятість, поліпшення матеріального становища, самореалізація особистості);

– у рамках кар'єрної системи державної служби збільшиться конструктивна настанова службовців, насамперед, на позитивні організаційні цілі: лояльність до колег, участь у реалізації як власних програм, так і програм колег. Виходячи з досвіду західних країн, варто мати на увазі, що реформа державної служби в Україні, хоч якою б успішною вона виявилася, не може цілком виключити розвиток у кар'єрних службовців егоїстичних настанов (престиж, влада, гроші) і негативних якостей (консерватизм, конформізм тощо);

– ширша й визначеніша перспектива службового зростання службовців у кар'єрній системі, практична спрямованість кваліфікаційних іспитів і службових атестацій є вагомим стимулом як в оволодінні спеціальними знаннями, вміннями та навичками, так і в використанні їх у наступній роботі;

– оскільки західні системи держслужби є переважно кар'єрними, закордонні науково-методичні й інші матеріали, що стосується кар'єрних систем, можуть знайти більш широке й конструктивне застосування у висвітленні кола тем, пов'язаних із реформою державної служби в Україні.

3. Критерії добору держслужбовців у країнах ЄС і в США. Перетворення в системі державної служби, зміни у сфері, структурі та характері її діяльності природним чином спричиняють і зміни кваліфікаційних вимог до державних службовців. Це обставина, у свою чергу, повинна знаходити своє відображення й у системі навчальних вимог, пропонованих слухачам НАДУ. Розгляньмо деякі аспекти змісту терміна “кваліфікаційні вимоги”, та низку питань, пов'язаних із критеріями і методами добору, прийнятими в країнах ЄС і в США.

На думку А. Гегельмайера, кваліфікація, у вузькому змісті, – це сукупність знань, умінь і навичок, практично необхідних службовцеві для виконання того чи іншого конкретного професійного завдання. У ширшому змісті, кваліфікація охоплює сукупність знань, умінь і навичок, якими повинен володіти службовець для виконання в усій повноті усіх своїх обов'язків у рамках як стандартних, так і можливих нестандартних ситуацій [5].

Для сфери освіти найбільше значення має, вочевидь, широке визначення кваліфікації. Стосовно дидактичного мислення, можна було б сказати, що кваліфікація – це той рівень розвитку професійних здібностей, якого повинен досягти в ході навчання майбутній державний службовець для ефективної професійної діяльності в робочій та інших різноманітних ситуаціях, що змінюються. Німецькі дослідники (зокрема, Х.В. Меллер), користуються терміном “ключові кваліфікації”, розуміючи під ним те, що рівні, яких досягається в ході навчання на певний рівень кваліфікації за тими або іншими спеціальностями, немовби вручають “ключ” до виконання якомога більшої кількості професійних вимог, що змінюються, до адекватного орієнтування в різноманітті мінливих робочих ситуацій і завдань, “ключ” до максимально гнучкої й ефективної самореалізації у сфері професійної діяльності. При цьому підкреслюється універсальність цього “ключа” – загальна здатність розпочинати конкретні дії не тільки в штатних, але й у нестандартних робочих ситуаціях [5].

Виходячи з вищевикладеного кваліфікаційні вимоги можна визначити як систему, в основному, якісних імперативів, що визначають рівень професійної компетентності (а подеколи і спрямованості політичної орієнтації) службовця. Конкретика систем кваліфікаційних вимог, прийнятих на державній службі різних країн, може виявитися в певних пунктах дуже своєрідною, однак усі вони будуються, в основному, за двома принципами, що визначають загальну спрямованість добору державних службовців: політичною орієнтацією і професійною компетентністю.

У Західній Європі державні чиновники (крім тих, хто обіймає вищі чи пов’язані з політичною владою посади) зазвичай відбираються з кандидатів на вакантні посади за здібностями, а не з політичних міркувань. На думку Ж.Ф. Кеслера, професіоналізм має більше значення, ніж ідеологія, важлива не політична приналежність чиновника, а його компетентність [5]. Сама система зумовлює поняття “кар’єра” та існування державної служби. У Великобританії політично зумовленого добору зовсім не існує навіть у вищих ешелонах державного апарату.

Політично зумовлений добір вищих чиновників чи адміністрації політичної влади не ставить під сумнів систему оцінки за здібностями, оскільки уряд повинен мати необмежений вибір з чиновників, яких свого часу вже було прийнято на роботу на основі добору за принципом компетентності. Критерій компетентності може бути як інтелектуального, так і професійного характеру. Вибираючи інтелектуальний критерій, “уповноважені держави” оцінюються за їхнім розумом та знаннями.

Держава може прагнути до набору фахівців на основі або вузького, або багатоцільового підходу.

Багатоцільовий підхід. Франція, Німеччина та Великобританія надають перевагу багатоцільовому підходу. У Західній Європі вважається, що “уповноважений держави” повинен бути здатним займати різні посади протягом усієї своєї кар’єри. До речі, і саме поняття “кар’єра” пов’язано з поняттям “багатоцільового профілю”. Крім того, переважає думка, що службовець удосконалюється на практиці і що виробничий стаж – це гарантія професіоналізму. Відповідно, добір державних службовців повинний виявляти їхню обдарованість. На всіх рівнях приймання на службу на конкурсній основі виявляються загальні знання, а не знання в якійсь конкретній формі, що дозволяє виявити такі якості, як ясність розуму, здатність до умовиводів і свободу висловлення думки кандидатів, оцінити їхню освіченість. Крім того, на державній службі, як і в приватному секторі, професійна спеціалізація вимагає попередньої загальної освіти. До того ж неможливо виконувати одні й ті самі функції протягом усього життя.

Такий підхід орієнтовано не на безпосереднє призначення на цю посаду, а на виявлення цілих категорій чиновників, що одержують індивідуальне призначення. Конкурси найчастіше мають характер, близький до університетських іспитів. Однак із програм беруться тільки ті теми, що в майбутньому знадобляться конкурсантам. Конкурси під час прийому на роботу на державну службу завжди включають перевірку загальної культури, поряд з іспитами за адміністративно-управлінськими спеціальностями. Інтелектуальний рівень береться до уваги в такому ж ступені, як і технічні знання.

Високопоставлений державний чиновник повинен бути не фахівцем у вузькій галузі, а скидатися на “лікаря загальної практики”, він не може в усіх подробицях знати роботу того сектора, за який він відповідає, і, до речі, це йому нічого не дало б. Він повинен володіти, у першу чергу, такими властивостями, як здатність до адаптації, аналізу, узагальнень та ін., великою загальною культурою, щоб легко увійти в курс справи, у конкретне законодавство, конкретну діяльність. Управління державою вимагає загальної уяви про адміністрацію та розуміння непрямих наслідків тих рішень, що приймаються в якомусь конкретному секторі. У ході кар’єри вищим державним службовцям доводиться обіймати найрізніші посади.

Вузькоспеціалізований підхід. Інтелектуальний добір вищих державних службовців може здійснюватися і як добір фахівця на конкретну посаду. Наприклад, у США кожна посада має конкретні характеристики, і добірочні іспити виявляють відповідність їм кандидата. Умови проведення іспитів ліберальні, але успішний результат не гарантує прийому на роботу. Остаточне рішення виноситься сенатом. Усякий раз, коли федеральний чиновник побажає залишити свою посаду, щоб піднятися нагору по службових сходах чи щоб змінити службу, він повинен наново найматися.

Форми добору за інтелектуальними критеріями можуть бути різні: за поданими документами; після проходження іспитового терміну; за результатами іспиту на професійну придатність.

Конкурсний підхід. Добір за конкурсом є на державній службі нормою, принаймні для початкових у цьому корпусі посад. Конкурси поділяються на конкурси документів і конкурси на основі результатів іспитів.

Конкурс являє собою метод, що дозволяє максимально уникнути сваволі. Начальство, що має право призначати на посаду, повністю позбавляється свободи вибору. Це передається незалежному журі, і саме воно на свій розсуд обирає тих, хто підлягає іспитам. Воно безапеляційно ставить оцінки на письмових і усних іспитах. Але журі повинно дотримуватися встановленого порядку іспитів, програми і коефіцієнтів при оцінках. Урешті, саме журі закриває список претендентів. Справа в тому, що прийняті кандидати одержують не право через

певний час бути призначеними на посаду, а право бути призначеними в порядку черговості (за списком). Коли якийсь кандидат знімає свою кандидатуру і відмовляється, то перший із не прийнятих кандидатів звичайно включається в список на його місце.

Конкурсний метод остаточно не усуває сваволі. Але це, імовірно, найбільш справедливий, демократичний та ефективний підхід.

Професійний добір. Добір державних службовців вищого ешелону може ґрунтуватися на професійних критеріях. Перевага надається особам, що мають досвід роботи в адміністрації. За цією системою прийом на роботу в адміністрацію відбувається на низовому рівні. Надалі здійснюється суто внутрішній добір. Функціонерів середньої ланки набирають з низової ланки, а вище чиновництво – з функціонерів середньої ланки. Адміністрація забезпечує комплектування своїх кадрів і керівників без набору ззовні. Тому будь-який суто професійний добір призводить до корпоративізму.

Професійний добір підлягає тим же принципам, що і кар'єрне просування по службі, і наштовхується на ті ж перешкоди. Крім того, замість підвищення в посадовій ієрархії на підставі підготовки, отриманої за допомогою адміністративного досвіду й особистої праці, внутрішнє просування по службі найчастіше перетворюється на просте збільшення окладів.

Однак важко уявити собі адміністрацію, в якій кадри набиралися б тільки з нижчої ланки. Вищі державні службовці відбираються з тих, кого можна назвати “начальниками” (відповідають французької категорії А), а саме: податкових інспекторів, фахівців і керівників низового рівня префектур, центральної адміністрації та ін., що припускає принаймні три рівні переходу – підпорядкований, середній та головний.

Професійний добір може являти собою також і добір за принципом виробничого стажу. Але найчастіше це також і добір “за вибором”, в якому сполучаються стаж роботи з позитивною оцінкою державного службовця з боку його керівництва.

1. Добір “на вибір”. Такий підхід дозволяє або швидше піднятися у верхні чини відомства, що має багато посадових градацій, або просто піднятися на

верхній рівень, коли штат відомства занадто нечисленний. Однак, найчастіше, такий вибірковий добір відіграє другорядну роль, порівняно з добором за конкурсом.

2. Добір на основі іспитів щодо професійної придатності. Цього разу внутрішнє просування державних службовців ґрунтується на їхній професійній цінності, однак ця професійна цінність замість того, щоб бути пов'язаною з тривалістю виробничого стажу чи позитивним ставленням вищестоящого керівництва, оцінюється за допомогою розгляду професійної придатності. Значення цього аналізу професійної придатності, що стосується тільки державних службовців, що виконують свої обов'язки, полягає в тому, що такий добір прямо пов'язаний з їхньою професійною діяльністю і дозволяє виносити об'єктивне судження. Результати, отримані на іспитах, можна зрівноважити оцінками, отриманими в ході роботи, думкою керівництва, що бере участь в іспиті. У будь-якому разі, іспит на професійну придатність державні службовці можуть пройти, лише пробувши на службі певний термін.

Змішані методи добору. У реальному житті сполучаються три методи добору вищих посадових осіб – політичний, інтелектуальний і професійний.

Сполучення політичного і професійного добору. У міністерствах і відомствах крім працівників, вибір яких є суто політичним і кількість яких може бути більшою чи меншою, завжди працює велика кількість вищих чиновників, що вийшли з рядових державних службовців, яких відбирали одночасно і за їхню професійну компетентність, і за політичну лояльність.

Сполучення інтелектуального й політичного добору. У Франції в міністерських кабінетах нерідко трапляються молоді люди, яких набрали без усякого професійного досвіду на основі їхнього університетського диплома і політичної приналежності. Але часом трапляється, що конкурсний добір може виявитися також і політичним добором. З іншого боку, у певні моменти деякі кандидатури не проходять за релігійними чи політичними мотивами. Так, католики в Англії стали жертвою дискримінаційних заходів, навіть коли йшлося про скромні посади.

У США партії більше вже не мають змоги призначати на всі керівні посади в адміністрації. У більшості випадків діє мерітократична система: близько 90 % федеральних службовців відбираються на вищі державні посади після проходження конкурсу на освітньому рівні (рівні вченого ступеня). Однак кандидати на державну службу повинні одержати також і затвердження сенату США.

Сполучення професійного й інтелектуального добору. Добір за внутрішнім конкурсом одночасно ґрунтується на професійних та інтелектуальних критеріях. Існує низка варіантів:

а) функціонери, що знаходяться на службі, можуть бути висунуті на єдиний конкурс з комплектування штатів, однаково відкритий і для студентів. Але стаж служби позбавляє їх від подання документів і диплома, що вимагаються від сторонніх кандидатів;

б) функціонери висуваються на різні конкурси. Від них не тільки не вимагаються диплом і документи, які подають сторонні кандидати, вони навіть не конкурують одне в одному. Саме це є найпоширенішим варіантом.

Внутрішній конкурс є інструментом внутрішнього просування по службі. Але при цьому він не обов'язково кращий чи єдиний метод, він може бути лише паліативним засобом, оскільки дуже важлива демократизація вищої освіти й удосконалювання систем підготовки кадрів.

Виходячи з наведеного огляду здається можливим навести такі висновки з удосконалення системи професійної підготовки в НАДУ:

– у системі навчальних вимог, пропонованих до слухачів, одне з найважливіших місць повинна зайняти вимога уміти впевнено орієнтуватися та приймати конкретні рішення в нестандартних робочих ситуаціях;

– німецька концепція “ключових спеціальностей” заслуговує на увагу й урахування як у системі професійно-кваліфікаційних вимог, так і в змісті навчання;

– з огляду на конструктивність багатоцільового підходу до добору державних службовців у країнах ЄЕС, варто розробити багатоцільові типові

профілі обліку підготовленості слухачів як у цілому за спеціальностями, так, можливо, і за циклами навчальних дисциплін;

– удосконалювання системи навчальних вимог, пропонованих до слухачів НАДУ, повинно бути постійно орієнтованим на перспективу подальшого розвитку системи державної служби в Україні.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В.П. Історія соціальної філософії: (Західноєвропейський контекст): Підруч. для студ. вищ. навч. закладів. – К.: Тандем, 2000. – 416 с.
2. Бураковська А.В., Мельников О.Ф., Татарець О.Л. Досвід навчальної підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи з питань європейської інтеграції // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Т. 2. – С. 298 – 301.
3. Дунець Л., Дунець О. Формування професійних інтересів у майбутніх фахівців // Рідна школа. – 2001. – № 1. – С. 48-49.
4. Климов Е.А. Психология профессионала. – М., 1996. – 400 с.
5. Маркова А.К. Психология профессионализма. – М., 1996.
6. Мельников О.Ф., Татарець О.Л. Вивчення людських ресурсів (французький досвід) // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / УАДУ ХФ. – Х., 2001. – № 2. – С. 122 – 136.
7. Мельников О.Ф., Татарець О.Л. Комунікації на підприємстві // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ, 2003. – № 1. – С. 14 – 20.
8. Мельников О.Ф., Татарець О.Л. Управління штатами // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 352 – 359.
9. Товажнянський Л., Романовський О. Керівник – професіонал нової формації // Вища освіта України. – 2002. – № 1. – С. 34 – 39.
10. Шадриков В.Д. Деятельность и способности. – М., 1994. – 320 с.
11. <http://www.guds.gov.ua/>

Melnikov O.F. Career in public service of various countries

Modern approaches to the preparing the professional staff of the state authorities and institutions of local self-government of Ukraine are considered, as well as the experience in this sphere in some foreign countries.

Key words: public service, professional preparation.

Мельников А.Ф. Карьера в системах государственной службы разных стран

Рассмотрены современные подходы по формированию профессионально подготовленного аппарата государственных органов власти, органов местного самоуправления, государственных и региональных органов власти некоторых зарубежных стран.

Ключевые слова: государственная служба, профессиональная подготовка.