

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 8, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351

*Л. С. Стельмащук,
аспірант кафедри управління персоналом та державної служби ЛРІДУ НАДУ*

ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА США: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Анотація. У статті проведено аналіз основних теоретичних та організаційних аспектів функціонування інституту державної служби; здійснено їх порівняльний аналіз; визначено спільні і відмінні риси у формуванні інститутів державної служби в Україні та США.

Ключові слова: державна служба, інститут державної служби, моделі державної служби, проходження державної служби, види державної служби.

Аннотация. В статье проведен анализ главных теоретических и организационных аспектов функционирования института государственной службы; проведен их сравнительный анализ; определены общие и отличительные черты в формировании институтов государственной службы в Украине и США.

Ключевые слова: государственная служба, институт государственной службы, модели государственной службы, прохождения государственной службы, виды государственной службы.

Annotation. The article analyzes the main theoretical and organizational aspects of the functioning of the civil service, made a comparative analysis identified the common and distinctive features in the formation of institutions of public service in Ukraine and the USA.

Keywords: Public Service, Institute of Public Service, a models of Public service, civil service, types of public service.

Постановка проблеми. Державна служба є тією діяльністю від ефективності здійснення якої залежить розвиток суспільства. Звичайно, що її удосконалення не можливо здійснити враховуючи тільки власний досвід. Слід більше уваги зацентрувати на умовах розвитку інституту державної служби інших держав, серед яких можуть бути як європейські, що мають багато спільних ознак з Україною, так і повністю протилежних за побудовою державного устрою країн, зокрема США.

Зважаючи на те, що США є на сьогодні однією з найбільш розвинутих держав, а також типовим представником відкритої моделі державної служби до побудови якої прагне Україна, видається за доцільне більш глибоко вивчити досвід та визначити на основі цього позитивні моменти у розвитку та функціонуванні інституту державної служби США. Провести порівняльний аналіз функціонування інститутів державної служби в Україні та США можливо на основі розкриття основних теоретичних та організаційних аспектів їх функціонування. Це дасть можливість виявити спільні та відмінні риси їх функціонування та сформулювати пропозиції щодо удосконалення інституту державної служби в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Перші наукові дослідження у галузі державної служби проводились ще з кінця XIX ст., однак не варто залишати поза увагою науки праці Аристотеля, Платона, Цицерона, Макіавеллі. Саме вони стали першими вченими, які трактували державну службу через діяльнісний підхід. Значно пізніше (кінець XIX ст. – початок XX ст.) виходять у світ перші наукові праці В. Вільсона, Ф. Гуднау, М. Вебера, К. Маркса, які хоч і розходились у поглядах щодо того, яке основне призначення у державної служби, однак у своїх концепціях бюрократизму визнавали її важливу роль у реалізації завдань держави. Саме на основі їх поглядів сформовано функціональний підхід.

Друга половина XX ст. – початок XXI ст. вважається періодом стрімкого прогресу у розвитку державного управління і державної служби зокрема. По-перше, швидко зростає кількість наукових публікацій. По-друге, висуваються ще три важливі підходи до визначення державної служби: функціональний – відповідно до якого увагу зосереджено на ролі та меті державної служби, її призначенні; інституціональний – державна служба розглядається як інститут влади; системний – державна служба є системою взаємопов'язаних елементів. У цей період набирають актуальності праці: І.С. Андреевського, Е.М. Берендтса, В.М. Гассена, О.Д. Градовського, Л. Дюгі, Ж.П. Емеана, К.В. Кавеліна, І.Т. Тарасова; зосереджується увага на тому, що державна служба постає не тільки відповідним процесом чи діяльністю, а характеризується сукупністю певних елементів, що взаємодіють між собою. По-третє, проводяться не тільки наукові дослідження, але й розробки у галузі державного управління, організуються семінари та конференції по різних питаннях щодо функціонування інституту державної служби.

Сучасні вітчизняні та зарубіжні науковці досліджують не тільки сутність державної служби, але й зосереджують увагу на її нормативно-правовому забезпеченні, особливостях кадрової політики, відповідальності державних службовців, міжнародній співпраці. Наукові доробки Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, Ю.П. Битяка, Б.В. Кравцова, О.Я. Лазора, О.Ю. Оболенського, В.М. Олуйка, В. Острома, А.С. Пашерстника, С.М. Серьогіна С.С. Студенікіна, Ф. Тейлора, Д. Уолдо, В.О. Воробйова, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, В.М. Манохіна, І.М. Пахомова доповнили наукові праці попередників.

Невирішена частина загальної проблеми. При вивченні основних теоретичних та організаційних аспектів, які притаманні державній службі будь-якої країни, тим не менше часто залишається поза увагою дослідження їх особливостей у різних країнах, зокрема Україні та США. Порівняння інститутів державної служби у зазначених країнах викликає особливе зацікавлення, оскільки завдяки йому віднаходяться значно більше відмінностей ніж спільних ознак, однак це сприяє пошуку більш нових та ефективних методів організації інституту державної служби у США, що можуть сприяти позитивним змінам розвитку інституту державної служби в Україні.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі проведеного аналізу основних теоретико-організаційних аспектів функціонування інститутів державної служби в Україні та США визначити спільні та відмінні особливості у державах та позитивний досвід США для впровадження в українську практику.

Викладення основного матеріалу. Досліджуючи особливості державної служби в Україні та США, слід звернути увагу на те, що зазначені країни повністю відрізняються за державним устроєм, менталітетом, структурою органів державної влади та формою правління. Однак така ситуація дозволяє зосередити увагу та конкретизувати безпосередньо основні відмінності, що спостерігаються в організації їх інститутів державної служби. Першочергово доречним є визначення основних теоретичних та організаційних аспектів, які притаманні державній службі будь-якої країни, а при проведенні їх порівняльного аналізу – підсилення акценту безпосередньо на позитивному досвіді (рис. 1.).

Теоретичні аспекти інституту державної служби виражаються у моделях його формування, а також підходах до визначення. І якщо у другому випадку як вітчизняні, так і зарубіжні науковці не розходяться у своїх поглядах щодо трактування інституту державної служби, то у першому випадку – існують певні відмінності, що спостерігаються в Україні та США. Сучасні вітчизняні та зарубіжні науковці акцентують увагу на чотирьох основних підходах відповідно до яких визначається державна служба: діяльнісний, функціональний, інституціональний, системний. При цьому перші два – виникли при зародженні державної служби (кінець XIX ст. – початок XX ст.) Одні вчені почали трактувати державну службу як професійну діяльність, інші ж – вважали її засобом для задоволення потреб

громадян та способом реалізації завдань держави. Фактично функціональний підхід став доповненням діяльнісного, однак у ньому більше уваги приділяється державній службі не як процесу, а як певному засобу завдяки якому здійснюються відповідні повноваження.



Рис. 1. Характеристика основних теоретичних та організаційних аспектів функціонування державної служби

Деяко пізніше (з 50-х рр. XX ст.) утверджуються ще два підходи: інституціональний – відповідно до якого державна служба розглядається як інститут влади; та системний – державна служба виступає системою елементів, що взаємодіють між собою та є взаємозалежними. На сьогодні зазначені підходи дають можливість більш повно дослідити державну службу, розкрити її суть у різних ракурсах, поєднати різні визначення терміну, що не суперечитиме одне одному. Так, сучасні науковці досить часто у своїх наукових працях користуються різними визначеннями державної служби, залежно від того на чому акцентують увагу.

У світовому просторі особливу роль на сьогодні відіграють моделі відповідно до яких будується інститут державної служби. Залежно від способу організації на централізовану та децентралізовану, за регіональними моделями державної служби на континентальну та англосаксонську. Однак найбільшої популярності здобуло дослідження відкритої та закритої моделей відповідно до рівня відкритості на закриті (кар'єрну) та відкриту (посадову) моделі. США вважається типовим представником відкритої моделі, тоді як Україні прийнятна їх комбінація. Основними рисами відкритої моделі державної служби у США, на думку В.М. Шамраєвої [1, с. 385], є:

- висока роль призначень у системі державної служби;
- наявність "системи заслуг", тобто залежність оплати праці та просування службовими сходами від результатів роботи;
- спрощені процедури звільнення, заохочення високої мобільності;
- децентралізація системи, що пов'язано з наявністю як федеральної державної служби, так і служби суб'єктів федерації;
- уніфікація державних службовців (цивільних, які працюють за наймом в урядових установах, що призначаються за політичною ознакою);
- важливість етики для державного службовця.

В Україні характерні ознаки відкритої моделі проявляються у рівному праві доступу громадян до державної служби; високому рівні професіоналізму завдяки цілеспрямованому навчанню кадрів. Однак основними ознаками державної служби України змішаного типу є: охоплення всієї владної вертикалі і забезпечення надання нею послуг громадянам; існування нормативно-правового забезпечення, що сформувався у галузь права державної служби; професійна діяльність державних службовців, які здійснюють управлінські функції; забезпечення формування організаційних, процедурних і процесуальних засад діяльності державного апарату; наявність загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Досліджуючи організаційні аспекти функціонування інститутів державної служби в Україні та США, встановлено, що до них відноситься класифікація державної служби на види, нормативно-правове забезпечення, умови проходження державної служби. Так, в Україні використовуються такі терміни, як: "публічна служба", "державна служба", "цивільна служба", "муніципальна служба" та "мілітаризована служба". Вони співставляються у такому співвідношенні: публічна служба поділяється на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, тобто муніципальну. Водночас державна служба відповідно до форми діяльності державних органів здійснюється виконавчою, законодавчою та судовою владою; а за специфікою компетенції органів державної влади – на цивільну та мілітаризовану.

Державна служба у США прирівняна до публічної служби, зазначені терміни є між собою тотожними. На рівні країни до державної служби відноситься патронатна, служба вищих керівників та цивільна. Патронатна служба у державі існувала ще за перших президентів, однак сьогодні є менш поширеною і її охоплює лише 5% посадових осіб. Її суть полягає у тому, що на вищі державні посади призначаються особи відповідно до їх політичних заслуг. До урядових (патронатних) належать посади голів міністерств, виконавчих відомств і агентств, послів, консулів, на які призначає президент за згодою Сенату, а також керівників урядових програм, помічників, радників та секретарів президента.

Цивільні службовці, на відміну від урядових працівників, захищені від втрати роботи, адже їх діяльність не залежить від політичної ситуації у державі та інтересів партії, яку представляє президент. Вони не можуть бути звільнені із своїх посад і замінити прихильниками влади, однак мають можливість працювати в одних відомствах в середньому 15-25 років, поступово переміщуючись по службовій кар'єрі та посадаючи все більш відповідальні посади [2, с. 134].

Не залишається поза увагою аналіз нормативно-правового забезпечення, що має певні відмінності в Україні та США. Так, в Україні важливі питання щодо організації інституту державної служби регулюються законами, указами Президента, Постановами Кабінету Міністрів та наказами Головного управління державної служби України, у США – лише законами, указами та кодексами. Це пов'язано з тим, що у державі не має посади прем'єр-міністра, а президент об'єднує повноваження глави держави та уряду.

В Україні виник певний парадокс у розвитку інституту державної служби, що вплинув і на процес нормативно-правового забезпечення. Зокрема формування державних інститутів України розпочалося з реформування тих, які уже діяли при СРСР, а не створення нових. Це позначився і на законодавчому забезпеченні, за якого значна кількість нормативно-правових актів була ухвалена значно раніше ніж Конституція України, відповідно до якої вони мали б розроблятися. Саме тому в Україні після прийняття Конституції розгорнулася кампанія щодо необхідності ухвалення нового закону з питань державної служби.

У США деяко інша ситуація, що пов'язана першочергово з ухваленням усіх нормативно-правових актів з питань державної служби значно пізніше ніж відбулось прийняття Конституції, а відповідно всі вони розроблялись до її норм. Окрім того, у державі чинними є декілька законів, що регулюють визначені питання функціонування інституту державної служби, а саме: Пендлтон акт, Закон Хетча, Зведення Законів, Закон "Про реформування цивільної служби" та інші.

Водночас у США, на відміну від України, створено три органи державної влади, які регулюють усі питання функціонування інституту державної служби: Служба по управлінню персоналом розробляє програми відповідно до яких проводиться конкурс на зайняття вакантних посад державної служби; Служба особливого

радника – питаннями правопорушень та притягненням до відповідальності державних службовців; Рада із захисту системи заслуг – дотриманням норм такої системи.

Не менш важливу роль серед організаційних аспектів відводиться проходженню державної служби в Україні та США, що має свої особливості. Так, проходження державної служби передбачає три етапи: прийняття на службу, просування по службі та звільнення зі служби. Кожен із зазначених етапів передбачає певну кількість процедур, що мають свої характерні ознаки як в Україні, так і у США.

Так, під терміном “проходження державної служби” О.П. Ноздрачев розуміє переміщення по державній службі після призначення на державну посаду [3, с. 78]; Д.М. Бахрах – динаміку службового статусу державних службовців, тобто процес перебування на посаді, їх службову кар’єру [4, с. 128]. Ю.М. Старілов [5, с. 213] проходження державної служби трактує, як тривалий процес, що починається з виникнення державно-службових відносин і закінчується їх припиненням. Соціальну обумовленість проходження державної служби підкреслює П.Т. Павленчик [6, с. 16].

Зокрема прийняття на державну службу передбачає формування та публікацію оголошення, подання заяв від кандидатів, проходження ними конкурсних випробувань та ухвалення відповідного рішення про зарахування особи на вакантну посаду. Однак в Україні оголошення публікує установа, що проводить конкурс, а у США – Комісія по управлінню персоналом.

В Україні передбачена можливість стажування до двох місяців та випробування – до шести місяців, а в США передбачено обов’язковим випробування терміном в один рік. Водночас у США перевірку особистих даних проводять спецслужби ФБР, а також особлива увага зосереджується на аналізі даних психологічної перевірки, результати якої дають уявлення про те, наскільки кандидат підходить визначеній посаді, тобто є не тільки професійно підготовленим, але й психологічно буде здатен пристосуватись до нових умов праці.

Отже, проведення дослідження основних теоретичних та організаційних аспектів функціонування інститутів державної служби в Україні та США дало можливість більш детально проаналізувати їх специфіку функціонування та на цій основі визначити особливості, що притаманні таким інститутам у порівнюваних державах. Не зважаючи на те, що Україні та США повністю відрізняється за усіма параметрами, таке порівняння є доцільним та актуальним. На його основі визначено саме позитивний досвід США, який можна використати в Україні, зокрема при проведенні конкурсу на заміщення вакантних посад державної служби, а також при ухваленні нормативно-правової бази.

Висновки. Проведене дослідження важливих теоретичних та організаційних аспектів функціонування інститутів державної служби в Україні та США дало можливість прийти до таких висновків:

1. Серед основних теоретичних аспектів слід виділити підходи щодо трактування державної служби, а також її моделі формування. Так, в Україні та США науковці досліджують одні і ті ж підходи: діяльнісний, функціональний, інституціональний та системний. Зокрема діяльнісний підхід виник ще наприкінці XIX ст. в період формування наукових ідей щодо державної служби. Суть його зводилась до того, що державну службу визначали як професійну діяльність спрямовану на реалізацію завдань держави. Доповнив зазначену групу функціональний підхід, відповідно до якого державна служба трактувалась першочергово через мету її здійснення, а не відповідний процес. Відмінність при порівнянні інститутів державної служби в Україні та США проявилась у моделях їх будівництва. Якщо США є типовим представником відкритої моделі, то Україні притаманна змішана, тобто поєднання ідей відкритої та закритої систем.

2. При аналізі організаційних аспектів функціонування державної служби в Україні та США виявлено, що відмінності спостерігаються у всьому, зокрема у нормативно-правовому забезпеченні, умовах проходження державної служби, а також у видах державної служби. Якщо в Україні державна служба є видом публічної служби і поділяється на цивільну та мілітаризовану, то у США державна служба визначається як публічна та включає патронатну, службу вищих керівників та цивільну. Основні відмінності спостерігаються у процесі проходження державної служби, а саме на першому його етапі при прийнятті на державну службу. Якщо в Україні увагу приділяють безпосередньо рівню професійної підготовки, то у США – ще й психологічним задаткам.

Перспективи подальших досліджень. Наукові розробки мають продовжуватись не тільки у напрямку визначення важливих теоретичних та організаційних аспектів, що притаманні інституту державної служби будь-якої держави, але й наведенні їх особливостей та проведенні порівняльного аналізу між різними країнами, зокрема України та США. Водночас доречним є зосередження уваги безпосередньо на позитивному досвіді у функціонуванні інституту державної служби тієї чи іншої країни, який можна було б використати в Україні. При цьому потрібно переглянути практичні результати, а не тільки теоретичні дослідження.

Перелік використаної літератури

1. Шамраєва В.М. Забезпечення норм службової етики у структурах державної влади / В.М. Шамраєва // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2009. – №1 (35). – С. 384–392.
2. Мельников О.Ф. Кар’єра в системах державної служби різних країн / О.Ф. Мельников // Держава та регіони : наук.-вироб. журнал. – 2008. – № 1. – С. 130–140. – (Серія “Державне управління”).
3. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник] / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во “БЕК”, 1997. – 369 с.
4. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : [ученик для подготовки государст. служащих] / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статус, 1999. – 591 с.
5. Старілов Ю.Н. Службное право : [учебник] / Ю.Н. Старілов. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
6. Павленчик П.Т. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правові засади : автореф. дис. на збиття наук. ступеня канд. з держ. управ. : спец. 25.00.03 “Державна служба” / П.Т. Павленчик – К. : НАДУ, 2001. – 18 с.

Стаття надійшла до редакції 22.08.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"