

УДК:35

Неліпа Д.В.,

д.політ.н., доцент, заступник декана,
завідувач кафедри державного управління
Київського національного університету імені
Тараса Шевченка

АДАПТАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО СУЧАСНИХ СВІТОВИХ СТАНДАРТИВ

Анотація. У статті проведено аналіз моделей державної служби у зарубіжних країнах; визначено основні проблеми державної служби України, вирішення яких можливе через адаптацію характерних рис зарубіжних моделей державної служби.

Ключові слова: державна служба, моделі державної служби, проблеми державної служби, підготовка державних службовців.

Неліпа Д.В.,

д.полит.н., доцент, заместитель декана,
заведующий кафедрой государственного управления Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АДАПТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ К СОВРЕМЕННЫМ МИРОВОМ СТАНДАРТАМ

Аннотация. В статье проведен анализ моделей государственной службы зарубежных стран; определены основные проблемы государственной службы Украины, решение которых возможно через адаптацию характерных черт зарубежных моделей государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, модели государственной службы, проблемы государственной службы, подготовка государственных служащих.

Nelipa D.V.,

doctor of sciences., Associate Professor, Deputy Dean,
Head of the Department of Public Administration of Kyiv National Taras Shevchenko
University

ADAPTING THE CIVIL SERVICE OF UKRAINE TO MODERN INTERNATIONAL STANDARDS

Annotation. In the article the models of public service in foreign countries are analyzed. Main problems of the civil service of Ukraine, which can be solved through adaptation of characteristics of foreign public service models, have been determined.

Keywords: public service, models of public service, problems of public service, training of civil servants.

Постановка проблеми. Сьогодні розвиток системи державної служби – це безперервний процес, який має на меті стимулювання інноваційних, економічних та соціальних процесів у суспільстві, який передбачає вдосконалення нормативно-правової бази та інституцій. Пріоритетним напрямом розвитку державного управління є продовження реформи

державної служби та приведення її у відповідність до стандартів Європейського Союзу. Вивчення особливостей організації державної служби основних моделей державної служби в демократичних країнах та адаптація характерних рис для України і визначає актуальність цієї статті. Аналіз останніх публікацій і досліджень.

Питання публічної служби в країнах Європейського Союзу розглядали О.Амосов, В.Бакуменко, Д.Боссарт, Н.Гончарук, В.Граждан, К.Деммке, Ж.Зіллер, А.Клесс, В.Князєв, Ю.Куля, А.Ліпенцев, В.Луговий, А.Михненко, Т.Мотренко, Г.Одінцова, С.Озірська, Ж.Пено, О.Суходоля, В.Черепанов, Є.Черноног, В.Яцуба.

Проте, незважаючи на досить велику кількість праць, поза увагою дослідників залишається аналіз моделей державної служби в зарубіжних країнах. Оскільки саме визначення моделі державної служби та її основних параметрів має лежати в основі створення високопрофесійної державної служби в Україні.

Метою статті є аналіз моделей державної служби в зарубіжних країнах, визначення їх сучасних рис з метою подальшої адаптації для України. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: провести аналіз моделей державної служби у зарубіжних країнах; визначити основні проблеми державної служби в Україні, вирішення яких можливе через адаптацію характерних рис зарубіжних моделей державної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державна служба є особливим інститутом сучасної держави. Саме через цей інститут здійснюється діяльність держави та функціонування її управлінського апарату. Дієва та кваліфікована державна служба не лише дає змогу чітко виконувати функції держави, а й забезпечує сталий та успішний розвиток будь-якої країни, в тому числі й України [2]. Якщо державна служба – це професійна діяльність державних службовців із підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [6], то реформування державної служби слід розглядати і проводити з урахуванням впливу на державне управління.

Досліджуючи особливості організації державної служби в Україні необхідно розглянути основні моделі державної служби в інших країнах. У контексті цього, український дослідник Є. Черноног виокремлює три групи моделей: організаційні, моделі за рівнем відкритості та регіональні [9]. Організаційні моделі, у свою чергу, поділяються на централізовані та децентралізовані. Централізована модель є системою з жорсткою організаційною структурою управління та урядовим органом із широкими повноваженнями, що передбачає наявність єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координацію організації

праці і кадрового забезпечення. Зазначена модель державної служби притаманна для таких країн як Великобританія та Франція.

Децентралізована модель державної служби притаманна для Сполучених Штатів Америки. Основними її характеристиками є розосередженість організаційної структури державної служби, повна відсутність чи суттєве звуження повноважень спеціального уповноваженого органу, делегування широких кадрових повноважень усім міністерствам, відомствам та іншим державним органам.

За рівнем відкритості виділяють відкриті та закриті моделі державної служби (або посадові та кар'єрні). У рамках закритої (кар'єрної) моделі доступ до служби є соціально обмеженим, а до претендентів висувуються досить високі вимоги щодо освіти та особистих якостей. Закрита модель державної служби є у Франції, Великобританії, Іспанії, Німеччині, Словенії, Румунії, Болгарії та інших державах.

У свою чергу, відкрита (посадова) модель державної служби є системою з високими вимогами до вузькофахових знань і значним рівнем мобільності службовців. Класичним прикладом відкритої моделі державної служби є Сполучені Штати Америки, Швеція, Фінляндія, Нідерланди, Естонія.

Відповідно до регіональних особливостей відносин між державним органом-роботодавцем і державним службовцем можна виокремити англосаксонську та континентальну моделі.

Континентальній моделі відповідає система кар'єрної державної служби, що передбачає вступ осіб на державну службу на весь період своєї професійної кар'єри, у рамках якої вони поступово просуваються по службі. Така модель сформована у країнах Західної та Центральної Європи. Зокрема, у Франції та Німеччині чиновники призначаються довічно, а зі службовцями та працівниками укладаються довгострокові трудові угоди.

Англосаксонській моделі відповідає система державної служби за контрактом (договором), згідно з яким працівники наймаються на конкретні посади відповідно до їх освітнього рівня й професійних навичок. Однак, при такій системі відсутні гарантії щодо просування по службі. Сформувалась ця модель в англосаксонських країнах (Великобританія, Канада, Сполучені Штати Америки) [3, с. 234-237].

Основні риси, притаманні кожній з моделей, подано у таблиці.

Щодо України, то згідно із чинним законодавством право на державну службу мають громадяни України, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір (на посади третьої – сьомої категорій), або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Таблиця 1

Основні риси моделей державної служби

Організаційні моделі		Моделі за рівнем відкритості		Регіональні моделі	
<i>централізована</i>	<i>децентралізована</i>	<i>закрита (кар'єрна) модель</i>	<i>відкрита (посадова) модель</i>	<i>англосаксонська модель</i>	<i>континентальна модель</i>
системність і послідовність у прийнятті державних рішень; цілісність і комплексність розвитку державної служби; консерватизм; відірваність широких повноважень центрального органу від відповідальності за фактично виконану роботу на місцях	гнучкість, динамічність у прийнятті рішень; чіткий зв'язок між повноваженнями керівників державних органів у частині кадрового забезпечення та відповідальністю за результатами роботи державних службовців; відсутність системності в організації і розвитку державної служби; високий рівень конфліктності	наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти, необхідної для найму та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду роботи в приватному секторі; призначення службовця тільки на найнижчі посади визначеного кар'єрного рівня та просування по службі за вислугою років; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці та спеціальної пенсійної системи; робота впродовж життя; чітко визначений принцип субординації; нормативно закріплений кодекс поведінки публічних службовців, їх прав та обов'язків [8].	трудові відносини на основі контракту; призначення на всі можливі посади без попередньої цільової підготовки; визнання професійного досвіду, набутого в приватному секторі; відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи [8].	працівники наймаються на конкретні посади відповідно до їх освітнього рівня й професійних навичок; відсутність гарантії щодо просування по службі	вступ осіб на державну службу на весь період своєї професійної кар'єри, у рамках якої вони поступово просуваються по службі

Проходження служби проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються. Просування по службі державного службовця здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. У державних органах створюється кадровий резерв для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі [5].

Використовуючи критерії організації державної служби та рівня відкритості з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави можна виокремити наступні моделі:

- централізована закрита модель в умовах унітарної держави (французька модель);
- відносно децентралізована закрита модель в умовах федералізму (німецька модель);
- відносно децентралізована відкрита модель в умовах унітарної держави (британська модель);
- децентралізована відкрита модель в умовах федералізму (модель США).

Аналізуючи характерні ознаки кожної з моделей, можна стверджувати, що в Україні централізована, відносно закрита, континентальна модель державної служби. Адже в Україні державна служба існує з жорсткою організаційною структурою управління та урядовим органом із широкими повноваженнями, що передбачає наявність єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координацію організації праці і кадрового забезпечення [3].

Але ряд проблем функціонування державної служби призводить до недостатньої якості надання державних послуг, незахищеності державної служби від політичного впливу, низької ефективності управління персоналом та недостатньої інституційної спроможності державної служби та органів державної влади загалом [1]. Серед основних проблем державної служби, вирішення яких можливе через адаптацію характерних рис зарубіжних моделей державної служби, можна виокремити:

- відсутність єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців;
- недосконалість системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання; [7]
- недостатній професіоналізм державної служби;
- відсутність чітко визначеної сфери компетенції державної служби, що створює плутанину та правову невизначеність;

- недосконала схема посадових окладів, що створює внутрішню несправедливість і допускає довільність у визначенні посадових окладів окремих працівників;
- неточне визначення прав і обов'язків державних службовців;
- слабка дисциплінарна відповідальність;
- недосконала система підготовки та управління кадрами [1].

Негативний вплив на ефективність державної служби має надмірна плинність кадрів, яка заважає стати державній службі насправді професійною. Окрім того, практично не спрацьовує в органах влади механізм відбору на зайняття посад державних службовців чи просування по службі із кадрового резерву.

Можливо, із набуттям чинності Закону України «Про державну службу»[6] ситуація поліпшиться, адже посади державної служби будуть поділятися на групи залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків; вступ особи на державну службу на посаду державної служби груп II, III, IV і V – за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби; скасовується кадровий резерв; запроваджується щорічне оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; конкретизуються вимоги до рівня професійної компетентності особи відповідно до профілів професійної компетентності посад. Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, якщо інше не передбачено законом, повинна відповідати відповідним мінімальним загальним вимогам до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи. Для зайняття посад державної служби (виключення мають посади підгрупи V-2, V-3, V-4) особа повинна мати повну вищу освіту.

Розвиток системи державної служби, зростання професійної компетентності державних службовців, потребує удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Важливим чинником успіху німецької освітньої системи публічних службовців і високої якості її результатів є орієнтація на неперервність навчання чиновників. Базова підготовка, профільна освіта, курс перепідготовки і підвищення кваліфікації – усі ці етапи пов'язані в єдину систему кар'єрного і професійного зростання. Програми підготовки державних службовців у Німеччині відрізняються правильно віднайденим балансом між теоретичними знаннями та необхідними практичними навичками.

Головна риса французької системи навчання – відсутність вимог щодо повної вищої освіти для вступу на державну службу. Вимоги щодо базової вищої освіти (рівень бакалавра) висуваються лише для державних службовців категорії А та А+. Для категорії А+ обираються державні службовці, які пройшли навчання в ЕНА. При конкурсному відборі основне значення має не освіта, а стаж державної служби.

Існуюча в Україні система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування фактично забезпечує перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» [4] «професійна підготовка» визначається як здобуття кваліфікації за відповідним напрямом підготовки або спеціальністю. На сьогодні навчальні заклади системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування надають кваліфікацію магістра державного управління чи спеціаліста/магістра державної служби лише на базі повної вищої освіти, бакалаврська підготовка відсутня.

Окрім того, потребують удосконалення і навчальні програми, посилення їх практичної спрямованості, переорієнтація на застосування компетентнісного підходу, який задовольнятиме реальні освітні потреби службовців, формуватиме у них професійні компетентності. Посиленню мотивації до підвищення рівня професійної компетентності сприятиме налагодження взаємозв'язку між результатами навчання та кар'єрним зростанням, оплатою праці.

Висновки. Для України важливим аспектом адаптації зарубіжного досвіду державної служби є практика її децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади, державної служби і структур громадянського суспільства, підвищення професіоналізму державних службовців.

Розвиток різних систем державної служби призводить до утворення комбінованих моделей. Відповідно, в Україні формується комбінована система державної служби з переважанням елементів централізованої кар'єрно-посадової континентальної моделі і декількома видами служби [3].

Серед проблем державної служби в Україні, вирішення яких можливе через адаптацію характерних рис зарубіжних моделей державної служби, можна виокремити проблеми щодо просування по службі та професійної компетентності державних службовців.

Реформування державної служби в Україні має закрити спільноту чиновників у професійну, прозору та відкриту систему, орієнтовану на надання громадянам якісних управлінських послуг.

Одним із перспективних і практично спрямованих напрямів подальшого дослідження проблеми може бути модернізація системи підготовки державних службовців, зокрема зміна навчальних програм, переліку спеціальностей та спеціалізацій, виходячи з нової класифікації посад та профілів професійної компетентності посад державної служби.

Використані джерела інформації:

1. Бурлака В. Проблеми державної служби України / В.Бурлака // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – № 2 / 2010. – С. 6-7.
2. Дацій Н. В. Аналіз досвіду організації державної служби у демократичних країнах / Н. В. Дацій // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2011_1/5.pdf
3. Організаційно-правові засади державної служби в Україні [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Д. В. Неліпа ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 367 с.
4. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 № 2984–III : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984-14>.
5. Про державну службу : Закон України від від 16.12.1993 № 3723–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
6. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
7. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>
8. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС / Л.Прокопенко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.vidr.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf
9. Черноног С. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навчальний посібник. – К.: Знання, 2008. – 458 с.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.