

УДК 35.088.3

К. І. МЕЛЬНИКОВА, О. С. МЕЛЬНИКОВ

## ДОСВІД РОБОТИ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

*Розглянуто досвід роботи керівників органів влади в європейських країнах. Рекомендовано використовувати позитивний досвід їх роботи в розбудові державної служби в Україні.*

**Ключові слова:** державне управління, державна служба, органи державної влади, керівник, досвід.

*Work experience of public officials in European countries is considered. Using positive aspects of such experience in Ukrainian public administration is offered.*

**Key words:** public administration, public offices, public executives, experience.

Адміністративна реформа, що зараз відбувається в Україні, висуває все більш високі вимоги до професійної придатності працівників, що задіяні у сфері державного управління, і особливо до керівників, що працюють в органах влади.

З цієї точки зору значний практичний інтерес представляє досвід роботи керівників органів державного управління в розвинених країнах світу. Використання позитивного досвіду їх роботи дозволить вести цілеспрямовану роботу з підвищення ефективності системи державного управління в Україні та її наближенню до стандартів ЄС.

Питанням підвищення професійної придатності керівників в органах державного управління останнім часом приділяється велика увага. Про це свідчить низка законів України, указів Президента України, постанов Кабінету міністрів України та ін.

Проблеми підвищення ефективності роботи керівних кадрів у сфері державного управління висвітлено в працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Б. Гурне, С. Дубенко, В. Золотарьова, В. Князева, В. Лугового, О. Мельникова, О. Оболенського, Г. Одінцової, В. Олуйко, В. Шайдерова та ін.

Що ж стосується зарубіжного досвіду підготовки та організації роботи керівників в органах державного управління, то ці дослідження носять фрагментарний характер і стосуються або окремих країн світу, або окремих аспектів роботи.

Метою статті є аналіз досвіду роботи керівників органів влади в європейських країнах і можливостей використання його позитивних аспектів в сфері державного управління в Україні.

Для успішної реалізації адміністративної реформи в Україні важливо проаналізувати зарубіжну практику організації підготовки та роботи керівних кадрів в органах державного управління. Це пов'язано з тим, що саме керівники органів державної влади, органи місцевого самоврядування визначають концепцію і стратегію розвитку держави, її регіонів, галузей виробництва та ін.

Україна, яка стоїть на шляху європейської інтеграції, потребує проведення низки реформ, адаптації чинного законодавства до законодавства ЄС, наближення до європейських стандартів і норм. З цієї точки зору особливий інтерес має вивчення досвіду роботи керівників органів влади саме в європейських країнах світу.

Дослідження, проведені останніми роками, дозволяють установити загальну вимогу до роботи керівників – це компетентність, тобто здатність діяти успішно [2]. З цього приводу значний інтерес мають результати опитування експертів 25 навчальних і науково-дослідних закладів держав-членів та кандидатів на вступ до ЄС, проведеного голландським інститутом державного управління (ROI) [6].

Метою опитування було визначення рамок спільних компетенцій для об'єднаної Європи, що описують знання, вміння та навички, необхідні для ефективного управління, а також ставлення державних службовців до виконання своїх службових обов'язків. У цьому опитуванні головним питанням було, що має знати, робити та демонструвати державний службовець на керівній посаді для того, щоб успішно діяти на європейській арені? Цільовими групами для опитування були державні лідери та фахівці на державній службі, які діють на національному рівні і мають справу з ЄС.

На основі одержаних результатів було визначено такі рамки спільних компетенцій: уміння вести переговори; знання процедур; знання інституцій; відкритість поглядів; бачення стратегічної перспективи; соціальні навички; уміння створювати мережі; організаційні уміння; міжкультурна комунікація; добросовісність; мовні навички.

Компетенції, що вимагаються від претендентів на керівні посади середнього рівня і якими користується Європейське бюро з відбору на державну службу (EPSO), включають таке [5]:

- основні компетенції: загальні менеджерські уміння; комунікативні навички; міжособистісні навички; уміння вести переговори; попереднє переміщення в рамках організації;

- технічні кваліфікації: обізнаність з адміністративних, фінансових питань та контролю; спеціальні знання політики Співтовариства, мов, законодавства і програм, особливо тих, що стосуються даної посади.

Подальші дослідження, що були проведені Голандським інститутом ROI, дозволили встановити сім ключових компетенцій, спільних для європейських лідерів, а саме: відкритість мислення і поведінки; інноваційність; добросовісність; соціальні навички; націленість на результат; організаційні навички; знання політики, законодавства, процедур на європейському, національному та регіональному рівнях [Там же].

Результати проведених опитувань також показали, що вимоги, що пред'являються до державних лідерів, які працюють на національному рівні і мають справи з ЄС, у різних країнах є практично однаковими. Але в різних країнах світу існують різноманітні підходи і різні моделі щодо підготовки, перепідготовки та використання керівних кадрів державних службовців, що традиційно склалися. Ці відмінності зумовлені різними чинниками. Наприклад, в унітарних державах домінують тенденції централізованої підготовки державних службовців; у федеральних – навчання значною мірою децентралізовано. Система навчання залежить також від типу державної служби – кар'єрної для Європи чи контрактної

для Північної Америки. Підготовка кадрів в одних країнах здійснюється на самокупній основі, в інших – за прямим державним бюджетним фінансуванням та ін. [3]. Різні підходи існують і в системі оцінки та мотивації керівних кадрів.

Враховуючи велику увагу, що приділяється з боку європейських та інших держав світу до підготовки та використання керівних кадрів державної служби, розглянемо ці питання більш докладно.

*Великобританія.* Загальне керівництво державною службою в цій країні здійснюється прем'єр-міністром, кабінетом, парламентом. Керівництво цивільною службою входить до компетенції прем'єр-міністра, який є міністром у справах цивільної служби. Функції керівництва цивільною службою реалізуються прем'єр-міністром через секретаря кабінету, який є одночасно головою внутрішньої цивільної служби, і в цій посаді повинен виконувати вказівки прем'єр-міністра.

Відповідальність за керівництво державною (в тому числі цивільною) службою і координацію її діяльності несе Казначейство і структурний підрозділ Управління у справах кабінету-управління по справам державної служби і науці. Останнє знаходиться під безпосереднім контролем прем'єр-міністра, займається організацією державної служби, загальними питаннями її діяльності [1].

На відміну від інших держав світу, де питання державної служби регулюються Конституцією країни або іншими Законами, у Великобританії діє система норм, що складається з окремих парламентських статутів, і в тому числі на основі королівської прерогативи і норм Загального права. У законодавчому плані регулюються лише окремі аспекти державної служби (наприклад, Закон про пенсії тощо). Державними службовцями в цій країні вважаються всі службовці публічного сектору (в тому числі цивільні службовці, що працюють в міністерствах і відомствах, службовці збройних сил, поліції, публічних корпорацій місцевих органів влади, системи охорони здоров'я, шкільної освіти тощо). Службовців публічного сектору називають “посадовими особами”, службовців міністерств-цивільними службовцями. Цивільним службовцем у вузькому значенні цього поняття вважається державний службовець, що перебуває на державній службі в будь-якому міністерстві або відомстві і одержує заробітну плату з коштів, які виділяються за рішенням парламенту [1]. Таким чином, усі державні службовці поділяються на публічних і цивільних. У свою чергу, цивільні службовці поділяються на дві великі категорії: промислові і непромислові.

Ієрархія посад в цивільній службі передбачає розподіл чиновників на декілька основних груп, в яких посади розподіляються за ступенями.

Так, до групи старших політичних і адміністративних керівників входять цивільні службовці, що займають найвищі адміністративні посади, що охоплюються так званою “відкритою структурою”. Існування “відкритої структури” в керівних ешелонах цивільної служби дозволяє призначати на найвищі посади осіб, які найкраще для цього підходять, незалежно від їх освіти і спеціалізації.

Середній та низовий ланцюги цивільної служби побудовані за професійною ознакою. Зокрема, такими групами є адміністративна група, що охоплює посади середнього і найнижчого ланцюга адміністративно-управлінських кадрів; група наукових робітників і технічних спеціалістів тощо. Посади в цих групах розподілені за ступенем, кожний з яких включає певний перелік посад. Зараз розвиток цивільної

служби йде в напрямку повільного спрощення і уніфікації її структури.

При зарахуванні на деякі посади встановлені вікові обмеження. Наприклад, посаду адміністратора-стажера мають право займати тільки особи до 36 років. Допуск до певних державних посад вимагає також певної кваліфікації: в одному випадку це тільки диплом про вищу освіту, в іншому – диплом про вищу освіту або вчений ступінь [Там же].

Відбором кандидатів для вступу на державну (цивільну) службу займається комісія у справах цивільної служби, а також безпосередньо міністерства та відомства.

Процедура прийому різниться залежно від ступеня, групи або характеру посади. Там, де посада не вимагає високої кваліфікації, зачислення проводиться за спрощеною процедурою самими міністерствами.

Що ж стосується набору спеціалістів цивільної служби (юристів, економістів, адміністраторів тощо), то процедура їх прийому здійснюється шляхом проведення спеціальних відбіркових конкурсів, що проводяться вказаною вище Комісією. Саме вона займається відбором кандидатів на середні і найвищі посади в системі цивільної служби.

Процедура відбору на керівні посади складається з декількох етапів: письмова доповідь на задану тему, тести, інтерв'ю, заключна співбесіда, за результатами якої вирішується питання про зачислення на посаду. При цьому Комісія враховує рекомендації, які надаються школами і університетами, де вони пройшли курс навчання. Для кожного ступеня посад, що займають державні службовці, існує окрема шкала оплати, яка залежить від займаної посади. Для службовців найвищої ланки (керівників органів влади) встановлена окрема оплата праці. Крім того, з метою підвищення ефективності роботи державних службовців застосовується система фіксованих щорічних надбавок.

Основні норми про оплату праці цивільних службовців розробляються Казначейством, яке встановлює різні правила для різних категорій.

По відношенню до чиновників вищої ланки існує правило, відповідно якого вони не мають права протягом двох років після уходу у відставку без згоди уряду приймати пропозиції щодо роботи у сфері бізнесу, якщо їх посада була пов'язана з конфіденційною інформацією в цій сфері [1].

Створення високопрофесійної державної служби у Великобританії також передбачає завдання щодо забезпечення вступу на державну службу найбільш кваліфікованих кадрів. З цією метою в багатьох університетах Великобританії разом з наданням ступеня магістра державного управління (M.P.A. – Master of Public Administration), присуджується науковий ступінь доктора державного управління (D.P.A. – Doctor of Public Administration). Однією з важливих складових професійного розвитку державних службовців є підвищення їх кваліфікації, яке здійснюється через мережу навчальних закладів та урядових організацій.

*Німеччина.* Німецький підхід до завдань державного управління, до роботи керівників органів влади характеризується розмежуванням політики і адміністрування, спираючим на правову основу для визначення цих завдань.

Відповідно до чинного законодавства, загальне керівництво державною службою здійснюється Федеральним комітетом по кадрам, який діє в межах існуючих законів і несе за неї повну відповідальність. Постійними штатними

членами комітету є голова Федеральної рахункової палати (голова комітету) і керівник правового управління по кадрам Федерального міністерства внутрішніх справ. Решта постійних членів Комітету та їх заступники призначаються федеральним президентом за представленням міністра внутрішніх справ на чотири роки [1].

Завданнями Комітету є такі:

- сприяння у підготовці наказів, що стосуються публічної служби;
- сприяння в підготовці розпоряджень про рівень підготовки, екзамени, підвищення кваліфікації державних службовців;
- розгляд скарг службовців по справах, які мають принципове значення;
- розробка рекомендацій щодо усунення недоліків у роботі державних службовців;
- розгляд найважливіших питань про претендентів на заняття державної посади.

У межах компетенції Комітету його рішення є обов'язковими для всіх інстанцій, яких вони торкаються. Робота членів комітету знаходиться під контролем Федерального міністерства внутрішніх справ [Там же].

Законом установлюється чотири види посад державних службовців:

- нижчий рівень (проста служба);
- середній рівень (середня служба);
- завищений рівень (відповідальна служба);
- вищий рівень (вища служба).

Державним службовцям у межах кожної групи присвоюються ранги. Призначення на державну службу здійснюється відповідно до здібностей і професійних рівнів підготовки претендента. Призначення службовців на посаду здійснюється після підтвердження їх придатності до державної служби в результаті здачі екзамену. Призначення допускається лише на нижчий рівень.

Для підтвердження професійної придатності службовцю надається можливість пройти випробувальний строк, який не може перевищувати п'ять років. Зайняття вищих виконавчих посад можливе лише при виконанні низки умов залежно від рангу.

Так, для проходження служби вищого рівня, тобто для керівників органів влади вимагається таке:

- закінчення вищої школи;
- підготовча практика до зайняття посади протягом мінімум двох років;
- здача екзамену на право проходження служби.

Для зайняття загальної адміністративної посади необхідним є вивчення юридичних наук (приватне або публічне право), а також економічних, фінансових і суспільних наук [1].

Державний службовець незалежно від посади, яку він обіймає, повинен добросовісно і безкорисно виконувати свої службові обов'язки, а його поведінка не повинна наносити шкоди тій повазі і довірі, яких вимагає від нього професія.

Кожен державний службовець повинен прийняти присягу.

Актуальною проблемою державної служби в Німеччині є додержання службової таємниці, відповідно до якої державний службовець після закінчення

строку виконання службових відносин повинен не розголошувати таємні відомості і факти, які стали йому звісні в процесі виконання службової діяльності.

Підвищені вимоги і обмеження, що пов'язані з державною службою, компенсуються відповідною платнею та іншими виплатами, а також гарантіями для державних службовців, які забезпечують стабільність робочого місця, просування по службі, гідний рівень його життя і його сім'ї.

Державні службовці не мають права займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб.

Посадові оклади державних службовців наведені у Федеральному законі про оплату їх праці. Вони складаються з основного окладу, місцевої доплати, доплат до окладу професорів у вищих навчальних закладах, надбавок, премій, оплати за працю за межами держави. Гарантуються також виплати по забезпеченню, які включають пенсійне забезпечення і матеріальну допомогу. Вікова межа для виходу на пенсію – 65 років [Там же].

Просування по службі включає підготовчу службу і випробувальний строк, який складає як мінімум один рік.

Підготовча служба встановлює різні вимоги для працівників і має нижчий, середній і вищий рівень.

Підготовча служба вищого рівня, тобто для керівників вищої ланки державного управління, вимагає її проходження не менше трьох років. Після успішної здачі екзамену службовець проходить випробувальний строк, який складає два роки і шість місяців. Службовці середнього рівня можуть бути переведені на посаду вищого рівня, якщо вони відпрацювали не менше чотирьох років і здатні до роботи на вищому рівні. Ознайомлення з новою посадою триває протягом трьох років, після чого складається перехідний іспит. Після проходження трирічного випробувального строку вищого рівня складається посадовий іспит. Випробувальний строк триває протягом трьох років, причому половина випробувального строку проходить в органах зовнішнього управління.

Посада вищого рівня служби одного професійного напрямку може бути представлена особливо здібним службовцям вищого рівня, якщо вони за своїми особистісними якостями придатні для такої роботи; відпрацювали не менше 15 років; мають вік не менше 40 і не більше 58 років; пройшли всі попередні посади.

Ознайомлення з новою роботою триває не менше трьох років [1].

Як дисциплінарні заходи в законодавстві встановлені: догана, грошовий штраф; зменшення окладу; переведення на іншу посаду того ж самого професійного спрямування, але з меншим основним окладом; звільнення з державної служби; скорочення пенсійного забезпечення; відмова у виплаті пенсійного забезпечення.

*Франція.* Французьке законодавство достатньо повно регулює організацію державної служби взагалі і керівників органів влади зокрема. При цьому в законодавстві проводиться різниця між державною і місцевою публічною службами.

Відповідальність за проведення політики в сфері державної служби несе прем'єр-міністр. Повноваження в області державної служби мають також президент, уряд і його міністри. Зокрема, президент призначає на вищі громадські,

військові посади, призначає членів Державної Ради, префектів, Уряд приймає постанови щодо політики у сфері державної служби, затверджує законопроекти, що стосуються положення чиновників, приймає декрети про статут адміністративних служб.

Всі міністри мають повноваження щодо керівництва адміністрацією, до якої вони призначені. Особливу роль відіграє міністр економіки і фінансів, який здійснює контроль за всіма актами, що стосуються фінансової сфери діяльності державної служби [Там же].

Відповідно до принципів участі чиновників у самоуправлінні і визначенні умов праці, передбачається чотири категорії консультативних органів: Вища Рада державної публічної служби, паритетні адміністративні комісії, паритетні технічні комітети, комітети гігієни і охорони праці.

Вища рада державної публічної служби є колегіальним органом, який формується декретом уряду на паритетній основі. Вона є консультативним органом і вищою дисциплінарною інстанцією зі справ чиновників державної служби. Вища рада в обов'язковому порядку виносить свої висновки щодо всіх законопроектів, що стосуються державної служби.

Характерною особливістю державної служби Франції є те, що вона базується на принципах кар'єрного просування службовців. У такій системі відібрані особи вступають на державну службу не з метою обійняти певну посаду, а для того, щоб зробити службу кар'єру. Обравши державну службу, вони все своє професійне життя проводять у державних установах з відповідною ієрархією. Завдяки конкурсному відбору забезпечується кар'єрне просування найбільш здібних і найталановитіших службовців.

Варто зазначити, що концепція кар'єри передбачає розуміння державної служби як діяльності, яка вимагає від людини особливих якостей та цілковитої віддачі у служінні державним інтересам. Система кар'єрного розвитку також надає державному службовцю впевненості в тому, що сумлінне, високопрофесійне виконання ним службових обов'язків автоматично гарантує йому стійке й поступове зростання матеріального добробуту. Крім того, для залучення і закріплення на службі у державі цінних управлінських кадрів необхідно, щоб ця служба мала високий суспільний статус, а службовці користувалися деякими привілеями.

Істотними рисами французької державної служби є розуміння її важливості і престижності в суспільстві. Це проявляється в самому підході держави до організації державної служби, оскільки щорічно на утримання державних службовців, а це 8,2 % активного населення країни, виділяється 39,2 % державного бюджету [4].

Однак система службової кар'єри має і певні недоліки. Вони пов'язані з тим, що незмінність персоналу адміністративного апарату стає причиною його інертності, громіздкості, неоперативності. Це особливо відчувається в умовах прискорення науково-технічного прогресу, яке зумовлює також політичні, економічні та соціальні зміни. До того ж система гарантованої кар'єри, яка є пріоритетною в системі кар'єрного просування державних службовців у Франції, мало сприяє висуванню ініціативних працівників, оскільки вона пов'язується з пріоритетом стажу над діловими якостями. Саме тому сьогодні у французькій державній службі помітна тенденція до надання їй більшої відкритості та гнучкості [Там же].

За рівнем підготовки та виконуваних функцій французькі державні службовці розподіляються на чотири ієрархічні категорії: А, В, С, D.

Категорія А об'єднує державних службовців, що виконують стратегічні завдання щодо підготовки концепцій та здійснення управління і найважливіших інтелектуальних функцій. Саме тому до цієї категорії входять службовці вищих державних корпусів (*grand corps*), зокрема: Державної Ради, Рахункової палати, Інспекції фінансів, Загальної інспекції, дипломатичного та префекторального корпусів. Категорія А є найчисленнішою і становить 37 % від усього загалу державних службовців. Ця категорія включає не тільки найвищий адміністративний персонал, а й викладачів середніх і вищих навчальних закладів. Слід зазначити, що викладачі становлять три чверті від загальної кількості службовців цієї категорії.

Службовці категорії В виконують менш інтелектуальні та відповідальні функції. Ця категорія найчисленніша і територіальній державній службі і представляє 28 % службовців центральної державної служби.

Категорія С об'єднує службовців, які здійснюють канцелярські та допоміжні функції. На сьогодні їх кількість становить 30 % від загалу службовців державного сектора.

Офіційно в центральній державній службі ще існує четверта категорія D, яка об'єднує обслуговуючий персонал. Але після укладеної з профспілками в 1990 р. угоди ця категорія поступово зникає, асимілюється з категорією С [Там же].

Прийом на державну службу проводиться на конкурсній основі. Розрізняють три види конкурсів:

- зовнішній – для власників певних дипломів;
- внутрішній – для чиновників, що мають установлений стаж державної служби;
- змішаний, який поєднує два вищенаведених.

Відбір кандидатів на державну службу проводиться спеціальним журі, що створюється органом, який набирає державних службовців. Випробувальний строк для обраних кандидатів складає від шести місяців до два роки.

Призначення на вищі посади проводиться урядом. Винагородження чиновників складається із заробітної платні, виплат на утримання житла, сімейної надбавки, а також інших виплат, установлених законодавством.

Просування чиновників по службі здійснюється на основі оцінки його професійних якостей за 20-бальною шкалою. Керівник служби повинен щорічно інформувати чиновника про його оцінку. Просування по службі ставиться також у залежність від тривалості професійної перепідготовки чиновників і проводиться в послідовності, яка передбачена табелем про ранги або кваліфікаційними списками [1].

Проведений аналіз досвіду роботи керівних кадрів державних службовців провідних європейських країн свідчить про спільність багатьох підходів до організації державної служби з українською практикою. Між тим, слід відзначити, що крім загальних суспільних рис існують також суттєві розбіжності. Зокрема, це стосується сфери мотивації кадрів державної служби та забезпечення їх сталого кар'єрного зростання, питань постійного підвищення кваліфікації вищих посадових осіб державної служби. Заслуговує на увагу принцип конкурсного відбору керівних кадрів для державної служби, який використовується в провідних європейських



країнах. Застосування цього механізму в Україні сприятиме модернізації державних інститутів в Україні і загальному підвищенню престижу державної служби.

Але, мабуть, найбільш важливим завданням реформації системи державної служби в Україні і роботи керівників органів влади є забезпечення розмежування політики і адміністрування на правовій основі, що є невід'ємною складовою державного управління в європейських країнах.

Література:

1. Государственная служба в зарубежных странах. Сборник обзоров законодательства / под ред. Н. М. Касаткиной. – М. : ИНИОН РАН, 1996. – 90 с.
2. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / [уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палий, І. В. Кравчук та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
3. *Луговий В.* Актуальні проблеми підготовки і використання керівних кадрів державної служби (аналіз світового досвіду) / В. Луговий, В. Яцуба // Вісник УАДУ. – № 1/99. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – С. 46–53.
4. *Чмига В. О.* Державна служба Франції: традиції і модернізація / В. О. Чмига. – Режим доступу : [www.center.gov.ua/golovna](http://www.center.gov.ua/golovna)
5. *Becking K.* Excellent Public Leadership: 7 Competencies for Europe / Koen Becking, Nikol Hopman // ROI-REEKS, Sdu Uitgevers, 2005.
6. Public Leadership for Europe: Towards a Common Competence Frame.- ROI:Centre for Public Leadership, 2004.

*Надійшла до редколегії 29.06.2011 р.*