

## ПОЛІТОЛОГІЯ

УДК 35(477+520)

Г. В. Мамчур, канд. політ. наук, асист., КНУТШ

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ ТА ЯПОНІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

*Зроблено порівняльний аналіз державної служби України та Японії, в якому взято до уваги, що українська модель перебуває у процесі реформування, а японська – набула історично обумовленого окреслення і презентує достатньо ефективний механізм функціонування.*

**Ключові слова:** державна служба, система державної служби Японії, система державної служби України.

Зусилля останніх років, спрямовані на реформування державної служби в Україні, на адаптацію до європейських стандартів, зосередженні, зокрема навколо: прийняття нової редакції Закону України "Про державну службу", спрямованого на врегулювання питання розмежування політичних та адміністративних посад в органах державної влади, визначення засад політичної нейтральності державних службовців, удосконалення системи класифікації посад державних службовців, встановлення порядку проведення конкурсу для добору осіб на державну службу, удосконалення процедури оцінювання діяльності державних службовців, удосконалення системи оплати праці державних службовців, встановлення їх дисциплінарної відповідальності.

Проголошені завдання, проте, досі не призвели до очікуваного результату реформування: формування ефективної системи державного управління, яка надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні та зовнішньополітичні виклики.

Складнощі державотворчого процесу зумовлюють особливо актуальність різнобічних наукових досліджень названих процесів.

Теоретичними питаннями підвищення ефективності державної служби України займалися В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, М. Іншин, Л. Коваль, В. Колпаков, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Смоленський, О. Петришин та інші. Особливо цікавими і корисними не лише з теоретичної, але й практичної точки зору, є компаративістські дослідження у сфері державної служби. Проте, сьогодні проведено недостатньо порівняльних досліджень, результати яких дозволили б розширити можливості використання зарубіжного досвіду реформування державної служби.

Мета статті полягає у порівняльному аналізі державної служби України та Японії. Зауважимо, що безпосереднє порівняння моделей є недоцільним, а подекуди й неможливим, навіть з огляду на те, що українська модель перебуває у процесі трансформації, японська – набула історично обумовленого окреслення і презентує достатньо ефективний механізм функціонування, яка в чомусь може послужити орієнтиром для створення дієвої системи державної служби у нашій державі. Тому основним завданням є – дослідити основні механізми функціонування названих моделей і здійснити спробу пошуку можливого співставлення.

Сьогодні можемо спостерігати намагання України відходу від радянської моделі державної служби і впровадження та осмислення нової, поступову європеїзацію державної служби, яка виявляється, насамперед, у зміні законодавства, переорієнтації діяльності державних службовців на надання якісних управлінських послуг тощо.

Будь-яке реформування, а особливо загальносуспільного значення, потребує системності. Так, про недо-

статню сформованість загальної системи державного управління та її підсистем зазначається в Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби України на 2012–2016 рр.

Проте, проголошений принцип системності реалізується не завжди послідовно. Скажімо, напади на корупційність, неетичність державного службовця, з одного боку, натикається на неспроможність держави соціально-економічного забезпечення державних службовців, що підштовхує їх до службових зловживань, з іншого боку. Тому, апелюючи до моральності у сфері державної служби, потрібно попередити хоча б гіпотетично бажання чиновника брати хабарі та вдаватися до інших посадових зловживань. Чиновник повинний мати такий рівень доходу, щоб міг підтримувати середній рівень життя, тобто цінувати своє місце роботи навіть за умови, коли працюєш чесно. Тобто, у системі державної служби предметом реформування повинні бути усі елементи, як культурний, так і правовий, соціальний, економічний, організаційний тощо.

Принцип системності – це основоположний принцип побудови, який припускає, що кожне явище (процес, об'єкт) розглядається і оцінюється у взаємозв'язку з іншими процесами та об'єктами як єдине ціле, а не сукупність його окремих частин. Властивості системи можуть бути оцінені тільки з позицій всієї системи, так як її складові елементи і процеси, що відбуваються в ній, взаємопов'язані з силою внутрішніх і зовнішніх чинників.

Так, систему державної служби можна розглядати як сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних підсистем, які становлять певну цілісність:

1) інституційна підсистема, яка включає державу, систему державних органів, на якій Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави та державних службовців;

2) комунікативна підсистема, яку складають державно-службові відносини;

3) нормативно-процесуальна підсистема: містить норми, правила і процедури, що направлені на регулювання зв'язків між основними елементами системи.

Державна служба Японії може послугувати яскравим прикладом системності. Власне, ефективність японської моделі полягає в тому, що вона є не простим набором окремих елементів, а – системами в єдиній системі. Згідно універсальному принципу системності, кожна з них, доповнюючи іншу, є основою і умовою її функціонування, сприяє запуску наступних та їх ефективній роботі.

Система державної служби Японії складається з 5 взаємообумовлених підсистем, на яких, як вважається, ґрунтується так зване "японське диво" – стрімке входження Японії до складу високорозвинених країн світу:

1) система довічного найму;

2) система кадрової ротатії;

3) система репутації;

4) система навчання на робочому місці;

5) система оплати праці.

У сукупності вони складають єдиний злагоджений механізм, формують потужне мотиваційне середовище, що забезпечує підготовку високопрофесійних чиновників, починаючи з відбору і закінчуючи їх звільненням, а також повну реалізацію їх творчих інтелектуальних здібностей.

Державна служба в Японії базується на двох показниках: мінімальна вартість і максимальна ефективність. Показник мінімальної вартості досягається в результаті суворого обмеження числа адміністративних органів, включаючи і міністрів (близько десяти), а також чисельності персоналу кожного державного органу.

Державна служба в Японії охоплює адміністративну, дипломатичну і судову сфери державної діяльності, про що детально розписано у законі про державних службовців 1947 р., який із численними змінами й доповненнями досі є основним джерелом правового регулювання державної служби. У категорію державних службовців прийнято включати не тільки чиновників у власному розумінні цього слова, але також осіб, які працюють на відповідних державних підприємствах, службовців державних залізниць, працівників телебачення, державних шкіл, військовослужбовців "сил самооборони", співробітників поліції. Загальна чисельність зайнятих на державній службі становить понад трьох мільйонів чоловік, більшість з яких – робітники та службовці, які не мають реальних повноважень щодо прийняття управлінських рішень. Чисельність же вищих державних чиновників не перевищує десяти тисяч [1].

Для порівняння, в Україні основний закон, що регламентує сферу державної служби "Про державну службу" (1993 р.), не дає визначення поняттю державного службовця. Натомість зазначається, що "державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження" [2].

Загальна кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування становить 367 308 осіб, у тому числі загальна кількість державних службовців – 268 104 осіб та загальна кількість посадових осіб місцевого самоврядування – 99 204 осіб [3]. При цьому співвідношення чисельності державних службовців із загальною кількістю населення України складає 0,5%, що в кілька разів менше, ніж у більшості країн ЄС [4].

Спробуємо детальніше проаналізувати механізм функціонування системи японської державної служби.

Система довічного найму Японії передбачає реальне забезпечення зацікавленості службовців працювати в організації максимально довгий час і на практиці не виявляється в офіційних, юридично оформлених домовленостях. Умовна угода тримається на зацікавленості службовця через високу оплату праці, винагороду за вислугу років, премії, підвищення професійної підготовки, різні соціальні пільги, неформальну турботу про працівника та його сім'ю. За цієї обставини системи навчання, оплати праці, будучи самостійними, і, водночас, тісно пов'язані з системою довічного найму, виступають складовими її елементами.

На державній службі працюють до граничного віку (як правило, це 60 років, для деяких держслужбовців – 63–65 років, для викладачів вузів – 63 роки, причому немає різниці в граничному віці для чоловіків і жінок). До 90-х рр. в Японії граничного віку не було і по відношенню до всіх категорій і груп державних службовців. У Японії вважають, що такий крок дуже важливий з точки зору планування набору на державну службу і роз-

рахунку реальних потреб у персоналі, а також для оновлення мікроклімату, атмосфери на державній службі.

У 1993 р. в Україні законодавством було запроваджено різний граничний вік для чоловіків і жінок (відповідно, 62 і 60 років), проте, у 2011 р. уніфіковано та продовжено до 65.

Вступ на державну службу Японії здійснюється шляхом складання іспитів, а оскільки працювати на державній службі в Японії дуже почесно і престижно, то вступний конкурс сягає від 10 до 100 осіб на одне місце. Мета вступного іспиту – перевірити, чи зможе людина потім виконувати посадові обов'язки. Іншим способом призначення на державну службу є відбір кадрів. При відборі проводяться співбесіда, тестування, заповнюються анкети.

Принцип довічного найму забезпечує зацікавленість у цілеспрямованій та результативній праці службовців, чого бракує вітчизняній моделі. Ціннісні орієнтації українського державного службовця компліюються самою системою державної служби, яка не дає йому достатніх соціальних гарантій. Престиж державної служби у українській моделі істотно програє у порівнянні з японською моделлю.

Система кадрової ротації полягає у переміщенні працівників по горизонталі через кожні 2–3 роки виконання функцій на певному робочому місці. Як правило, після декількох (двох-трьох) переміщень по горизонталі відбувається ротація по вертикалі, тобто підвищення на посаді, переведення на більш високооплачувану службу.

Система ротації забезпечує гнучкість робочої сили, підвищує рівень її компетентності, кваліфікації та конкурентоспроможності, а також наділяє усю систему державної служби ознакою ефективності, адже працівник приносить максимальну користь державі.

Принцип постійного переміщення можна критично оцінювати не лише стосовно застосування в українських реаліях, але й загалом, з точки зору перспективності (чи проявлятиме працівник творчість та ініціативність на посаді, яку займатиме лише 2–3 роки). Японський досвід свідчить, що все ж ротація має вагомий переваги.

Система ротації сприяє розширенню спектру обізнаності державного службовця, дозволяючи йому кваліфіковано і докладно говорити не лише про проблеми, якими займається його структурний підрозділ, а бачити завдання цілісно, адже у процесі ротації він вивчав і пройшов всі ці ділянки роботи і знайомий з ними досить докладно. У цьому аспекті вітчизняні службовці істотно відрізняються тим, що, як правило, зосереджені на вузькому проблемному сегменті.

В українській моделі державної служби кар'єра розуміється скоріше як просування ієрархічними щаблями та посадове підвищення. При цьому ігнорується особистісна складова, яка передбачає врахування процесу саморозвитку державного службовця, що потребує якісного оновлення підходів до мотивації державного службовця, особливо щодо його кар'єрного розвитку.

Сумлінність праці на тимчасовій посаді забезпечується іншою складовою системи державної служби Японії – репутацією, яка впливає на траєкторію ротації і визначає, як правило, його подальшу трудову кар'єру.

Система репутацій, яка полягає у тому, що, де б не працював службовець, він повинен виконувати свої обов'язки так, щоб при переході через два-три роки на нове місце за ним закріпилася репутація прекрасного, ініціативного працівника і порядної людини, для чого на кожного з них складається письмова характеристика.

Оцінка роботи державного службовця щорічно здійснюється його керівником, об'єктивність якого забезпечують щоденні свідчення колег, підлеглих, начальників тощо у формі усних опитувань. Врешті письмова характеристика набула усталеної структури. Перша частина

доповіді присвячена оцінці таких якостей працівника, як здатність готувати документи, швидкість виконання, ініціативність, ретельність опрацювання матеріалів, дисциплінованість, лояльність, уміння будувати відносини в колективі. Друга частина письмової щорічної характеристики зазвичай містить узагальнені критичні зауваження, зроблені керівництвом протягом року.

Система державної служби України передбачає щорічну оцінку виконання своїх обов'язків та завдань державними службовцями, а також проведення атестації один раз на три роки. На практиці діюча система оцінки та атестації сприймається державними службовцями як проста формальність. Оцінка праці не несе системоутворюючого значення, оскільки не пов'язана з іншими елементами системи державної служби України. Будучи рутинною, іноді ритуальною процедурою, оцінка праці суттєво не впливає на репутацію чиновника, його заробітну плату, не гарантує кар'єрного зростання.

Система навчання на робочому місці включає підготовку та перепідготовку державних працівників, що, загалом, також відповідає загальним тенденціям функціонування усієї системи державної служби, котра ґрунтується на постійних ротаціях та вимагає належної фахової відповідності. Державні установи Японії не вимагають від шкіл, та вузів спеціальної підготовки. Вони самі "доводять" навчання свого працівника (колишнього випускника школи) до потрібного рівня.

На відміну від вітчизняної системи освіти, яка займається спеціалізованою підготовкою державних службовців, в Японії освітні функції чітко розділені між шкільною освітою, що забезпечує фундаментальне навчання, і внутрішньофірмовим, що забезпечує професійне навчання.

Державну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців України становлять освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки і професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців, додаткові програми функціональної спеціалізації "Державне управління", акредитовані навчальні заклади, що реалізують зазначені програми, та органи, що здійснюють управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців.

Для японської моделі принцип навчання на робочому місці є засадничим для дієвості системи довичного найму.

Система оплати праці – ще один важливий елемент, який змушує ефективно працювати увесь механізм державної служби, зокрема, сприяє високій результативності праці службовців. Розмір заробітної плати (окладу) визначається двома показниками: градацією відповідної посади (кваліфікації) працівника і ступенем, який визначається стажем співробітника.

Облік результатів роботи державного службовця здійснюється відповідно до переведення його з однієї градації в іншу (існує 11 градацій і 32 сходинки). Наступна, більш висока ступінь по оплаті праці присвоюється через кожен рік (максимум два) роботи.

Для державних службовців Японії, так само як і для працівників приватного сектору, крім оплати праці передбачені виплати деяких видів надбавок (сімейна допомога, в тому числі на дітей, транспорт, надбавки за роботу в місті, за особливі умови праці, за понаднормові, за роботу у вихідні дні, за роботу в північних районах, численні "галузеві" надбавки). П'ять посадових окладів на рік виплачують у вигляді бонусів (0,8 – у березні, 2 – в липні, 2,2 – у грудні).

Ефективне впровадження п'яти систем державної служби робить її дійсно соціально спрямованою, що, власне, нормативно закріплено у Японській Конституції, котра

визначає державного службовця як слугу всього народу, а не якоїсь його частини (до Другої світової війни державні службовці, за Конституцією, служили імператору).

В Україні також проголошено реформування державної як "... публічно-правовий та соціальний інститут, основними функціями якого є підготовка пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації, надання якісних державних та адміністративних послуг" [5]. Проте в практиці державні службовці не сприймають споживачів державних послуг як "роботодавців", за рахунок податків яких здійснюється оплата праці державного сектору.

Натомість дієвою залишається так звана орієнтація на "начальника" – державні службовці у виконанні своїх посадових обов'язків виходять з того, щоб результати їхньої роботи задовольняв безпосереднього роботодавця – начальника, яким у різні історичні епохи для українського "державного службовця" були князі, царі, начальники тощо. Функціонування державної служби за принципом орієнтації не на суспільство, а на керівника конструює у поведінці державних службовців характерні норми – бюрократизм, прислужливість, служіння начальнику і особистим інтересам, безініціативність, формалізм, корумпованість і т. д.

У цьому відношенні система державної служби Японії демонструє дієвіший мотиваційний підхід: рівень оплати праці державних службовців прямопропорційно залежить від оплати праці у виробничому секторі. Так, щорічно Управління у справах персоналу вивчає рівень оплати праці державних службовців по всіх градаціях і сходами з урахуванням їх кваліфікації, освіти і т. д. в порівнянні з заробітками працівників виробничого сектору.

Відповідно до Закону про статистику, приватний сектор зобов'язаний надати достовірну інформацію по заробітній платі співробітників, оскільки від цього залежить динаміка оплати праці державних службовців. Ці дані публікуються в пресі, порівнюються з рівнем оплати праці на державній службі, і вона приводиться у відповідність з ними. Метою цього механізму – зробити основним завданням державної служби – через економічне зростання забезпечити високі заробітки і гідний рівень життя населення.

Якщо зростає зарплата у виробничій сфері, то збільшуються макроекономічні показники країни. Якщо, навпаки, заробітна плата працівників виробничого сектору скорочується, то, відповідно, робляться перерахунки у бік зменшення окладів державних службовців.

В Україні, порівняно, є недосконалою політика держави щодо питання оплати праці державних службовців, яка спричиняє високий рівень плинності кадрів та один з перших у світових масштабах показник корумпованості державної влади. "В Україні тривалий час існують суттєві проблеми в процесі вирішення завдання побудови ефективної системи державної служби, яка ґрунтувалася б на праці висококваліфікованої команди професіоналів. На сьогодні ж, державна служба, особливо її найнижчі ланки, представляє собою досить нестійкий та неконкурентоспроможний інститут державотворення, формування якого триває за рахунок випускників, або навіть студентів, ВНЗ та осіб, що вбачають в цій роботі можливість заробляти та збагачуватися за рахунок використання посадового становища, шляхом зловживання владою або перевищенням влади" [6].

Звичайно, що буквально порівняння української та японської моделей державної служби є достатньо умовним, навіть з огляду на те, що предметом дослідження взяті кардинально різні моделі за так званим цивілізаційним чинником. Зокрема, варто зауважити, що унікальність і неповторність японської бюрократії доповню-

ються особливостями японської культури, що вплинула на специфіку національного характеру (працьовитість, колективізм, схильння перед авторитетом, потреба в гармонізації міжособистісних стосунків, прагнення до самовдосконалення і т. д.). Система державної служби України має свою специфіку, обумовлену довгим історичним процесом державотворення, особливостями культури та менталітету.

Проведений порівняльний аналіз свідчить, що найбільша відмінність державної служби України та Японії полягає навіть не у організаційно-правовому наповненні цих моделей, а у тому, що вітчизняна державна служба більшою мірою позбавлена ознак системності, а, швидше, означає механічну сукупність необхідних елементів, як то правовий, організаційний, соціальний, економічний, культурний інститути. Ефективність взаємодії цих елементів, як свідчить приклад східної моделі, залежить від того, наскільки якісно система державної служби функціонує як підсистема політичної системи суспільства. Зміни одного елементу системи повинні відбувати-

ся з урахуванням потреб і можливостей усієї системи. Українська модель державної служби ще тільки прямує до цілісності, тобто такого механізму, який функціонує на основі включення усіх інститутів, що змушує переосмислювати державотворчий процес загалом.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 500 с. 2. Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. – №3723-ХП // ВВР України. – 1993. – № 52. 3. Інформаційне видання "Державна служба в цифрах 2012" / упоряд. та відп. ред. М. Канавець. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2012. – 22 с. 4. *Нагребельська І.* В'ячеслав Толкованов: Модернізація державної служби: якісні адміністративні послуги меншою кількістю професійних управлінців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrier.gov.ua/uk/articles/vyacheslav-tolkovanov-modernizaciya-derzhavnoyi-sl/p>. 5. Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. – №3723-ХП // ВВР України. – 1993. – № 52. 6. *Хриптак Ю.* Оплата праці державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakjust.gov.ua/main/en/publication/content/1097.htm>.

Надійшла до редколегії 11.02.13

Г. В. Мамчур

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В УКРАИНЕ И ЯПОНИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

*Осуществлен сравнительный анализ государственной службы Украины и Японии. Принято во внимание, что украинская модель находится в процессе реформирования, а японская – приобрела исторически обусловленного очертания и представляет достаточно эффективный механизм функционирования.*

**Ключевые слова:** государственная служба, система государственной службы Японии, система государственной службы Украины.

G. V. Mamchur

### PUBLIC SERVICE IN UKRAINE AND JAPAN: A COMPARATIVE ANALYSIS

*Carried out the comparative analysis of state service of the Ukraine and Japan. Taken into consideration that the Ukrainian model is in the process of reform and the Japanese – has become the historically conditioned definition and presents quite an effective mechanism of functioning.*

**Keywords:** state service, Japanese state service system, Ukrainian state service system.

УДК 32.019.5

С. Ю. Машаровська, асп., КНУТШ

### ІМПЕРСЬКІ МАНІПУЛЯТИВНІ СТРАТЕГІЇ В ГЕОПОЛІТИЧНІЙ ДОКТРИНІ Ю. ЛИПИ

*Статтю присвячено аналізу геополітичної доктрини Ю. Липи в якій розвінчується низка маніпулятивних тез імперської пропаганди*

**Ключові слова:** маніпуляція, простір, геополітика, уявлення, історія, політичні міфи

Одним з свідчень високого рівня розвитку української політичної думки є її розгалуженість та професійність спеціалізованих концепцій. Інтелектуальний потенціал наших співвітчизників дозволяв їм, навіть за складних умов початку ХХ ст., вести наукову діяльність, співзвучну з діяльністю провідних європейських вчених. В даному випадку мова піде про внесок, що зробили у континентальну географічну та геополітичну науку вітчизняні мислителі. Крім того, попри загальноєвропейський характер актуальності досліджень, для майбутнього української державності мало принципове значення теоретичне обґрунтування її визначної ролі у політичній географії та геополітиці регіону. Особливість розташування та історичної долі України створила передумови для постійних інтелектуальних пересмикувань та спроб нав'язати чужу імперську парадигму. Подібна стороння парадигма ґрунтувалася на низці хибних положень, що стосувалися географічної, етнічної та геополітичної приналежності українських земель, що виконували відверто маніпулятивну функцію, заважаючи консолідації нації. Реальною протидією цим маніпуляціям на той час виступили чисельні дослідження науковця з європейським ім'ям – Ю. Липи.

Саме тому важливою видається *мета даної статті*, що полягає у вивченні основних положень доктрини Ю. Липи, що розвінчують шовіністично-імперські геополітичні концепції радянських дослідників.

Головною з життєво необхідних прикмет нації, що відбулася, є її усвідомлення свого стратегічного позиціонування, реальних інтересів та ментальних особливостей. Науково обґрунтовані знання нації про саму себе, своє походження та простір існування, дають можливість уникати зовнішніх маніпулятивних впливів, що ґрунтуються на недостатності відомостей про себе. В першій половині ХХ ст. саме Ю. Липою була піддана критиці та зруйнована чужа геополітична модель, та, натомість, сформульована власне українська.

Отримавши медичну освіту, Ю. Липа продовжив писати на суспільно-політичну тематику. Так, після багатьох художніх та поетичних творів письменник опублікував "Українську трилогію", до якої увійшли: "Призначення України", "Чорноморська доктрина" та "Розподіл Росії". За "антирадянську" діяльність закатований до смерті НКВС 20 серпня 1944 р. у селі Бунів Яворівського району.

Одним з основних завдань написаної 1938 р. праці "Призначення України", безперечно, можна вважати необхідність глибоко відчутти свою державу як цілість. Для того, щоб виконати це завдання, Юрій Липа починає з розвінчання міфів та різноманітних штучних маніпуляцій (історичних, лінгвістичних, психологічних, ідеологічних), що насаджувалися на теренах України як імперською Росією, так і радянською. Для ствердження нації та її єдності, необхідно, понад усе: "власний терен, власна місія і почування нехоті до чужих – ось що є