

УДК 35.07

В. О. БЕРЕЖНИЙ

**РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У ФРАНЦІЇ**

*Досліджено особливості та етапи реформування державної служби у Франції. Розглянуто історичні витоки та сучасний стан державної служби у Франції, з'ясовано тенденції її трансформації.*

**Ключові слова:** управління, державна служба, реформування, Франція, бюрократія.

*It was investigated features and stages of public service reform in France. It were considered historical sources and modern state of public service in France, found out the tendencies of its transformation.*

**Key words:** governance, public service, reforming, France, bureaucracy.

Функціонування системи державної служби в Україні значною мірою виявило її невідповідність очікуванням і потребам населення країни. Низька якість управлінських послуг, падіння довіри населення до органів державної влади, переважання неефективних методів управління, незадовільний кількісний та якісний склад державних службовців, корумпованість, нездатність швидко реагувати на виклики оточуючого середовища – лише деякі з причин, що вимагають перегляду існуючої вітчизняної моделі держслужби. У цьому контексті безумовної актуальності набувають питання дослідження систем державної служби за кордоном та особливостей їх формування, що в подальшому дозволить врахувати зарубіжний досвід для реформування державного управління в Україні.

Питання діяльності державних службовців в Україні та за кордоном висвітлено в працях О. Барабашева, І. Василенко, В. Дзюндзюка, О. Оболюньського та інших учених. Проте, незважаючи на суттєвий внесок зазначених авторів, складність і багатогранність вказаної проблематики обумовлює необхідність її подальшого дослідження. Однією з розвинутих країн, де склалася своєрідна система державної служби, є Франція.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей реформування державної служби у Франції.

Французька концепція держави як централізованої адміністративної системи, що забезпечує ефективне управління країною з єдиного центру – Парижу, використовувала як зразок Римську імперію, принципи організації якої були сприйняті і розвинені середньовічними французькими легістами. На практиці традиція сильного центрального уряду сягає XVII ст. [5, с. 60]. Як підкреслює І. Василенко, у Франції раніше, ніж в інших західноєвропейських країнах, завершився процес централізації, відбулося відособлення держапарату, виникла професійна бюрократія, заснована на чіткому розподілі праці,

специфікації функцій і диференціації ролей. У середині XVIII ст. відбулася поступова централізація адміністративно-державного управління; муніципальні свободи скасовано. За допомогою професійної бюрократії королівська влада все більше відмежовується від громадськості; на місце старої адміністрації приходять нові установи, керовані з центру [2].

У період Великої французької революції триває розбудова державного апарату: у 1789 р. ліквідовано всі феодалні привілеї на державній службі [Там же], в 1790 р. територія Франції розділена на департаменти, ті, у свою чергу, – на комуни [6].

За часів Наполеона I посилилася централізація державного апарату. Імператор спробував запозичити основні елементи французької бюрократичної системи з армії і церкви: Наполеон видав Закон від 17 лютого 1800 р., згідно з яким було створено інститут префектів і супрефектів, підписав договір з Ватиканом, що дало державі ефективний контроль над церквою. Французька бюрократія тих часів ґрунтувалася на трьох принципах: ієрархії, дисципліні і уніфікації. Наполеон закликав відкрити доступ до державної служби для найобдарованіших людей; за його наказом сформовано центр підготовки професійних державних службовців на базі елітного навчального закладу *Ecole Polytechnique* [2].

На початку XIX ст. на державній службі було упроваджено конкурсну систему найму чиновників. В елітарних школах (Політехнічній, Гірничій, Школі доріг і мостів), де формувалася адміністративна еліта, сповідувалися ідеї служіння загальному благу і державним інтересам. Конкурсна система відбору сприяла зростанню професіоналізму французької бюрократії, впровадженню в її середовище нових норм, цінностей і уявлень. Незважаючи на запровадження конкурсної системи, вища адміністрація формувалася практично повністю з привілейованих прошарків суспільства. Відповідно, професія чиновників стала спадковою. Крім того, при призначенні на посаду використовувалися родинні зв'язки, хабарі. Усе це закономірно призвело до кризи французької бюрократії [Там же].

За часів правління Луї Філіпа (1830 – 1848 рр.) навіть серед вищих французьких чиновників з'явилися вимоги впровадити до держапарату принципи “меритократичної системи”. Мова йшла про створення політично нейтральної бюрократії, про повсюдне впровадження системи конкурсів, щоб призначати на державні пости найбільш достойних чиновників. Державні службовці мали проявляти стриманість у приватному житті і зберігати адміністративні таємниці. Вважалося, що не потрібно позбавляти чиновників права виражати свої погляди, але їм не варто вступати в полеміку з питань, що стосуються роботи. У деяких установах того часу чиновникам заборонялося покидати своє робоче місце, читати газети або іноземні книги на роботі [4, с. 531].

У другій половині XIX ст. наявність посади в держапараті стала могутнім чинником соціального просування. Державна служба припускала мінімальний рівень освіти, чиновники повинні були носити мундир або пристойний костюм,

вони не займалися брудною роботою. Крім цього, державна служба давала чималі гарантії зайнятості. У міру зростання чисельності чиновників (у кін. XIX ст. їх налічувалося вже близько 500 тис.) їх положення ставало стабільнішим; лише положення вищих посадових осіб держапарату залежало від політичної кон'юнктури. У 1853 р. було створено загальний режим пенсійного забезпечення державних службовців. У цей період широко обговорюється питання уніфікації найму на державну службу за допомогою іспитів або конкурсів і запровадження випробувального терміну до включення стажувальника в штат. Проте в 1874 р. Державна рада відмовилась від ідеї єдиного статусу чиновників і підтвердила право адміністративних установ створювати власні регламенти, впроваджувати свої правила рекрутування [2].

Зниження рівня підготовки чиновників, зростання чисельності держапарату, фемінізація деяких видів діяльності адміністративно-державного управління призвели до падіння престижу державної служби. Починаючи з 20-х рр. XX ст. платня рядових чиновників стала поступатися заробітній платі у приватному секторі; ця тенденція продовжувала посилюватися [4, с. 531–532].

Слід зазначити, що хоча поняття “чиновник” вживається для всіх осіб, які перебувають на службі в органах державного управління, але у формальному юридичному сенсі воно значно вужче. По суті, воно стосується лише службовців цивільної (публічної) служби. Цивільна служба включає: державну цивільну службу, державну медичну службу, службу в органах місцевого самоврядування. Чиновником, за французьким правом, є особа, призначена на постійну посаду, включена до штату і така, що отримало ранг в адміністративній ієрархії. Держслужбовець – поняття більш широке: це особа, основною діяльністю якої є несення адміністративної служби на користь державного органу. Якщо чиновник пов'язаний з держслужбою на все своє професійне життя фактом включення його в штат і привласнення йому рангу, то інші категорії держслужбовців розглядаються як люди тимчасові або не до кінця інтегровані в систему [5, с. 62].

У 1945 р. з метою підвищення ефективності і демократичності державної служби створено спеціальний комітет з її реформи. Результатом діяльності комітету став “Закон про загальний статус чиновника” 1946 р., яким було визначено нову структуру і ієрархію державної служби, підвищені соціальні і правові гарантії для державних службовців. Конституція 1958 р. відобразила класичні для Франції погляди Ш. де Голля, згідно з якими повністю підконтрольне президентові і уряду чиновництво визначалося однією з найважливіших основ П'ятої Республіки. З 1959 р. політичний вплив на чиновників істотно збільшився. Президент, використовуючи надане Конституцією право, видав ордонанс про статус чиновництва. Він вніс до Закону 1946 р. низку поправок, які були орієнтовані на посилення ієрархічності і підлеглості чиновництва владі [Там же, с. 60].

Закон 1946 р. впровадив до системи цивільної служби поняття “кадр”, яке означає об'єднання всіх посад, зайнятих цивільними службовцями однакового рангу. Іншими словами, це поняття охоплює положення групи

людей, що посідають аналогічні посади. У Франції існує кадр директорів, куди входять директори всіх департаментів, кадр контролю, який об'єднує всіх інспекторів, тощо [2].

Крім цього, існує також поняття “категорія” чиновника. Усього категорій чотири, вони позначені літерами А, В, С і D. Категорія А об'єднує службовців з магістерським ступенем, які займаються розробкою концепцій і керівництвом (аташе, адміністратори і тощо). На чиновників цієї категорії покладаються функції вироблення управлінських рішень і вказівок. Загалом вона складає 20 % від загальної кількості чиновників адміністративно-державного управління. Категорія В виконує завдання реалізації цих установок. У неї входить близько 40 % чиновників середньої ланки, які мають дипломи бакалаврів або рівноцінні їм (адміністративні секретарі, контролери та ін.). Чиновники категорії С зайняті спеціалізованим виконанням. Категорія D включає технічних працівників, які є простими виконавцями [Там же]. Як правило, вся кар'єра чиновника проходить у межах однієї категорії. Перехід у вищу є швидше виключенням. У середині кожної категорії існує індексована шкала, що встановлює мінімальний і максимальний оклади чиновників [5, с. 62].

Кожна категорія охоплює декілька рангів, які надають чиновнику право на заняття відповідної посади і є для нього важливою гарантією стабільності його положення. У випадках скасування посади або зміни правлячої партії, чиновник не може бути просто звільнений; його ранг дає йому право зайняти інший пост. Кожен ранг ділиться на ступені, і вся кар'єра чиновника проходить, як правило, через підвищення ступенів і рангів. Посада – це конкретний робочий статус і відповідна йому ставка в бюджетному розписі. Адміністративний орган самостійно призначає чиновника на посаду, адекватну його рангу. У свою чергу, кожному рангу відповідає перелік посад [Там же, с. 62].

Слід зазначити, що ні закон 1946 р., ні ордонанс 1959 р. не охоплюють всю цивільну службу Франції. Установлений ними статус чиновника не застосовується до декількох категорій державних службовців: суддів, військових, співробітників державних служб промислового і торгового характеру, поліції. Таким чином, разом з основним статусом чиновника у Франції існують ще окремі статуси чиновників зазначених категорій [4, с. 533].

У 1960 р. з метою кращої координації адміністративного управління президент де Голль видав декрет про організацію 22 регіонів, в кожному з яких налічувалося від двох до восьми департаментів. Проте ці заходи суттєво не вплинули на загальний суттєвий рівень централізації країни [2].

У 70-і рр. XX ст. зусилля були спрямовані на налагодження взаємодії між громадянами і адміністрацією, що привело до створення інституту державного арбітражу; захисту свободи особи у зв'язку з розвитком інформаційних систем; спрощення доступу громадськості до адміністративних документів [6].

Починаючи з 1973 р., за ініціативою прем'єр-міністра П. Месмера у Франції запроваджується інститут посередника, який здійснює контрольні функції. Посередник призначається на шість років декретом президента Республіки і зобов'язаний вивчати передавані йому з парламенту скарги, що

виникають у зв'язку з діяльністю адміністрації. Якщо в результаті вивчення скарги посередником з'ясовуються порушення в діяльності адміністрації, то він інформує про це уряд [4, с. 538].

У 1981 р. уряд П. Моруа провів цілу низку реформ, серед яких – зміни до процедури відбору осіб на державну службу [6]. Подальші реформи направлені на децентралізацію управління, підвищення ініціативності та відповідальності державних службовців. Оподаткування, освіта, охорона здоров'я і економічний розвиток були передані до компетенції адміністрації в 22 регіонах і 96 департаментах. Закон 1982 р. перейменував префектів, що призначалися центральним урядом, у спеціальних уповноважених Республіки [2]. Децентралізація 1982 р. розширила функції муніципальних утворень (особливо в частині контролю над міським плануванням і розвитком). При цьому розподіл повноважень між рівнями субнаціональних одиниць самоврядування (регіони, департаменти і комуни) залишається нечітким, породжує часткові збіги аналогічних функцій, що виконуються різними рівнями і одиницями самоврядування. Таким чином, потреба в координації після реформи зросла [3, с. 70]. Ухвалено Закон від 13 липня 1983 р. про права і обов'язки службовців і Закон від 11 січня 1984 р., що визначили положення загального статуту центральної державної служби. Положення про місцеву публічну службу визначені Законом від 26 січня 1984 р., державну медичну службу – Законом від 6 січня 1986 р.

У 1990-і рр. пріоритетом у реформі державної служби у Франції стало оновлення функціонування державної адміністрації, що сприяло розвитку центрів відповідальності, проєктів різних послуг тощо. З 1991 р. посилюється увага до нормативного закріплення моральних стандартів, норм професійної етики державних службовців; створюються відповідні інститути по контролю за дотриманням цих норм.

У 1995 р. завдання державної реформи були спрямовані загалом на модернізацію державних послуг; у центрі уваги органів влади знаходиться споживач послуг. Серед магістральних напрямків реформування – підвищення ефективності держави шляхом покращання управління людськими ресурсами; удосконалення бюджетного процесу; реформування адміністративної структури на центральному рівні; покращання процесу підготовки законів; підвищення відповідальності служб; поліпшення керування державними підприємствами; проведення ефективної політики щодо нерухомості; врахування європейських і міжнародних вимірів державної реформи; підсилення внутрішньої ефективності державної адміністрації за рахунок використання нових інформаційних і комунікаційних технологій. З метою наближення органів влади до громадян передбачено вдосконалення відносин між адміністраціями і споживачами державних послуг, спрощення адміністративних процедур, зокрема оплати послуг, підвищення якості послуг, спрощення доступу громадян до органів публічної влади через інтернет [6].

Уряд, сформований у 1997 р., продовжив діяльність у зазначених напрямках і розширив межі державної реформи, включивши завдання

реформування самого уряду (оптимізація кількості державних службовців, чіткий і ясний опис компетенції кожного міністерства, раціоналізація їх роботи та уряду в цілому) [6].

Наразі правовою основою державної служби у Франції є Конституція 1958 р., Закон від 13 липня 1983 р. про права і обов'язки службовців, Закон від 11 січня 1984 р., що містить положення загального статуту центральної держслужби, Закон від 26 січня 1984 р. про місцеву публічну службу та Закон від 6 січня 1986 р. про державну медичну службу. Крім загального статуту, деякі види держслужби регламентуються особливими і спеціальними статутами, які приймаються декретом Державної Ради після консультацій з Вищою радою центральної державної служби. Додатковими джерелами права є також рішення Конституційної Ради і адміністративних судів [5, с. 61].

Основним елементом бюрократичної кар'єри у Франції є гарантія поступового просування за вислугою років або за старшинством перебування в органі влади. Просування виражається у збільшенні платні залежно від стажу роботи чиновника і отриманих ним оцінок. Підвищення в чині може здійснитися двома шляхами. По-перше, шляхом унесення чиновників до щорічного списку підвищення, що складається після рішення адміністративної паритетної комісії на підставі отриманих чиновником щорічних оцінок з урахуванням вислуги років. По-друге, на основі професійного відбору, що проводиться за допомогою спеціального іспиту [2]. Загалом система орієнтована на те, що людина, потрапивши на держслужбу, залишиться там протягом усього свого трудового життя, поступово просуваючись по кар'єрних щаблях [5, с. 60–61].

Разом зі звичайним порядком просування по службі у Франції існує і спеціальний порядок, мета якого – прискорене підвищення в класі або в ранзі усередині класу особливо видатних чиновників. Установлення такого порядку просування дозволяє підсилити вплив суб'єктивних чинників на процес комплектування чиновників. Існують два шляхи виняткової кар'єри. Перший полягає в тому, що керівники адміністративних агентств створюють для перспективних чиновників у спеціальному порядку відповідні умови, надаючи їм можливість достроково підготуватися до конкурсних іспитів, при цьому заздалегідь зарезервувавши для них певну посаду. Другим шляхом є відрядження, коли за чиновником, направленим на службу за кордон або в міжнародну організацію, зберігається право на просування по службі [4, с. 535].

Як в інших розвинених країнах, у Франції існує інститут "політичних" чиновників, до яких відносяться посади директорів і членів міністерських кабінетів, директорів адміністративних департаментів, генеральних комісарів, генеральних секретарів департаментів. Призначення цих осіб проводиться або рішенням уряду, або міністра. У випадку відставки уряду політичні службовці також йдуть у відставку. Визначаючи загальний політичний курс, вони безпосередньо не пов'язані з ієрархічною системою адміністративно-державного управління [2].

Права чиновника захищають профспілки. Так, з 1968 р. щорічні угоди про розміри зарплат підписуються спільно урядовим відомством у справах

держслужби і профспілкою чиновників. Існує правило збереження досягнутих переваг, по якому службовці, що вже знаходяться в штаті на момент ухвалення змін, зберігають свої пільги у сфері оплати і умов виходу у відставку [5, с. 62].

У Франції вищий корпус державних службовців – еліта цивільної служби, вищі адміністративні і політичні чиновники – представляє досить замкнуту групу, члени якої є вихідцями з одних і тих же навчальних закладів. Усе це робить французький вищий корпус чиновників закритою спільнотою, інтеграція якої досягається без особливих формальностей [2].

Для формування професійного корпусу чиновників у Франції існують спеціальні навчальні заклади, серед яких особливе місце займають Міжнародний інститут державного управління (ІПА) та Національна школа адміністрації, створена в 1945 р.

На відміну від США і Німеччини, де панує концепція спеціалізації службовця в держпараті, у Франції превалюють положення про необхідність широкої підготовки для виконання як адміністративних, так і технічних функцій. Від чиновників вимагається достатньо високий рівень загальної культури і здатність виконувати найрізноманітніші завдання [4, с. 462].

Наразі у Франції для керівного складу державних органів упроваджені принципи оплати праці за результатами. У 2004-2005 рр. було проведено експеримент у шести пілотних міністерствах, з 2006 р. дана практика була поширена на інші органи влади. Розмір премії за результатами може досягати 20 % річного окладу. Оцінка успішності діяльності державних службовців вищих посад за підсумками року проводиться їх безпосередніми керівниками. Основними критеріями оцінки є встановлені на початку року показники ефективності і результативності, якість організації роботи відповідного підрозділу і сформованої внутрішньоорганізаційної культури. При цьому формалізовані рекомендації щодо встановлення взаємозв'язку між результатами оцінки і кар'єрним просуванням, так само як і наслідками у разі неефективної діяльності керівника, наразі відсутні [1, с. 92; 7].

У сучасній Франції широко впроваджені інформаційно-комунікаційні системи, які покращують взаємодію органів публічної влади, сприяють їх відкритості та прозорості, спрощують процеси отримання громадянами інформаційних послуг.

Сформувавшись під впливом інтенсивних процесів централізації, Французька модель державної служби інституціоналізувалася в епоху абсолютної монархії, коли відбувається остаточне становлення професійної бюрократії і її відособлення від суспільства. Проте, пройшовши протягом тривалого часу низку етапів, реформування державної служби у Франції перетворило надцентралізовану та закриту спільноту чиновників у професійну, прозору та відкриту систему, орієнтовану на надання громадянам якісних управлінських послуг.

Перспективи подальших розвідок обумовлені необхідністю дослідження перспектив адаптації кращих закордонних практик у галузі державної служби до умов України.

## Література:

1. *Божья-Воля А. А.* Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы / А. А. Божья-Воля // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 81–103.
2. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : [учеб. пособ.] / И. А. Василенко. – [изд. 2-е, перераб. и доп.]. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
3. *Вольман Х.* Организация государства во Франции и Германии: между территориальностью и функциональностью / Х. Вольман, Г. Букерт // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. – Т. II. – № 2–3. – С. 59–89.
4. *Новіков Б. В.* Основи адміністративного менеджменту : [навч. посіб.] / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініюк, П. В. Круш. – К. : Центр навч. літ-ри, 2004. – 560 с.
5. *Оболонский А. В.* Государственная служба во Франции / А. В. Оболонский // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 60–66.
6. *Ралдугін Є.* Державна реформа у Франції: історичний аспект / Є. Ралдугін // Вісник державної служби України. – 2000. – № 2. – С. 71–82.
7. *Forest V.* Performance-related pay and work motivation: theoretical and empirical perspectives for the French civil service / Virginie Forest // International Review of Administrative Sciences. – 2008. – vol. 74. – № 2. – С. 325–339.

*Надійшла до редколегії 24.06.2011 р.*