

ників посадових осіб місцевого самоврядування інших рівнів.

На наш погляд, зазначені тенденції свідчать, що працівники районних державних адміністрацій без значної психологічної перебудови можуть сприйняти принципи служби в органах місцевого самоврядування та влитися до корпусу посадових осіб місцевого самоврядування у випадку формування виконавчих органів районних рад. З іншого боку, щодо посадових осіб обласних державних адміністрацій має бути вироблена програма психологічної адаптації до служби в виконавчих органах обласних рад за умов їх утворення.

#### Література.

1. Саханенко С. Особисті якості управлінських кадрів в умовах самоврядування [Текст] / С. Саханенко // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. пр. ОФ УАДУ. – Одеса: Астропринт, 1999. – Вип. 2. – С. 139–147.
2. Дилигенский Г.Г. Социально-политическая психология [Текст] / Г.Г. Дилигенский. – М.: Наука, 1994. – 346 с.; Косолапов Н.А. Политико-психологический анализ социально-территориальных систем [Текст] / Н.А. Косолапов. – М.: Аспект-Прес, 1994. – 232 с.; Крамник В.В. Социально-психологический механизм политической власти [Текст] / В.В. Крамник. – Л, ЛФИ, 1991. – 286 с.
4. Капустина А.Н. Многофакторная личностная методика Р. Кеттелла [Текст] / А.Н. Капустина. – СПб.: Речь, 2001. – 231 с.

УДК 35.084(44)

*Олена Скоропад*

## ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НІМЕЧЧИНИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТОРУ

*У статті розглядаються основні засади державної служби Федеративної Республіки Німеччини. Обґрунтовується ефективність функціонування та використання даного досвіду на теренах сучасної України та в сучасних умовах задля ефективного реформування системи державної служби.*

**Ключові слова:** держава, державна служба, державне управління, державний службовець, державотворення, етап, європейський досвід, публічна служба, чиновник.

Система державної служби і її проблематика є вкрай актуальною темою та реформування законодавства, що її регулює в контексті загальних завдань адміністративної реформи в Україні є одним із стратегічних напрямів та основних завдань керівництва нашої держави. Адже побудова єдиного європейського простору, соціально-політичні зміни, що відбуваються сьогодні у світі з огляду процесів глобалізації та стрімкий

розвиток громадянського суспільства потребує як переосмислення організації діяльності інституту державної служби України, так і пошуку шляхів її удосконалення. Майже всі успішні сьогодні країни проходили, в процесі свого розвитку, етапи реформ. І майже завжди ряд реформ та соціально-економічних перетворень у розвинених країнах світу починався зі зміцнення державної служби.

Аналіз останніх досліджень та публікацій щодо державної служби розвинених європейських країн, зокрема Федеративної Республіки Німеччини, свідчить про те, що інтерес цієї теми є не лише серед науковців, а й серед державних службовців та управлінців, покликаних відстоювати демократичні принципи й утілювати їх в управлінні державою. Серед них важливо згадати: В. Д. Бакуменка, В. М. Князева, Л. М. Гогіну, С. О. Кравченко, Ю. Г. Кальниша [3], Н. М. Колісниченко [4] та ін.. Також важливо зазначити, що з метою визначення шляхів удосконалення державної служби в Україні відповідно до загальних засад її функціонування у державах Європейського союзу в Україні діє **Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського союзу від 5 березня 2004 року [12]**, що є основою дня розроблення Кабінетом Міністрів України із залученням фахівців та науковців як вітчизняних, так і міжнародних організацій нормативно-правових актів та здійснення комплексу заходів, спрямованих на розбудову інституту державної служби в Україні в рамках його адаптації до стандартів Європейського союзу.

Серед не вирішених раніше частин даної проблеми можна виділити функціонування державної служби у Німеччині в контексті її засад по окремих землях ФРН та особливості прийому на роботу, притаманні бюрократичному апарату Німеччини.

Мета дослідження полягає у вивченні особливостей функціонування та розвитку державної служби Федеративної Республіки Німеччини.

Виклад основного матеріалу дослідження варто розпочати з того, що Німеччина – це федеративна держава, в якій влада розподіляється між Федерацією та окремими землями (їх в Німеччині 16). В зв'язку з цим система державної служби в Німеччині поділяється на державну федеральну службу, службу на земельному рівні, а також службу на рівні громад та органів місцевого самоврядування. Державна служба на всіх трьох рівнях (федерації, земель та громад) регулюється федеральними законами. Для всіх цих рівнів встановлена єдина система рангів, єдині правила проходження служби, права та обов'язки, система оплати праці та пенсійного забезпечення. В Федеративній республіці Німеччині, як і в деяких інших західноєвропейських країнах, термін «державна служба» (*öffentliche Dienst*) перекладається українською як «публічна» або «суспільна». Це поняття охоплює всіх працівників дошкільних навчальних закладів, викладачів державних університетів, залізничників, поліцейських, військовослужбовців, працівників поштових закладів (*Deutsche Post*) та ін..

Державна служба Німеччини регулюється положеннями Основного Закону Німеччини (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), який вступив в силу 23 травня 1949 року та є одночасно Конституцією ФРН. Частина 2 статті 33 цього Закону встановлює рівний доступ громадян до всіх державних органів. В ній написано, що «кожен німець має рівний доступ до всякої державної посади у відповідності зі своїми здібностями та професійною кваліфікацією». В частині 3 статті 33

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Meta

Виклад основного матеріалу

Постановка проблеми

Основного Закону Німеччини встановлений принцип рівності на державній службі, а також те, що ніхто не може бути обмежений в своїх правах через свою релігію або світогляд. В галузях, де в управлінських структурах недостатня кількість жінок, при умові рівної професійної підготовки на заміщення певної посади державних службовців, перевага надається жінкам [10].

Також в Основному Законі Німеччини прописані основні принципи публічної служби. До основних з них можна віднести:

- принцип рівного доступу громадян до кожної державної посади у відповідності з його кваліфікацією, професійною підготовкою, здібностями та діловими якостями;
- принцип вірності державі та принцип політичного нейтралітету чиновників;
- захист державою правового положення чиновників у випадку нанесення їм шкоди;
- соціальне забезпечення за рахунок держави та виплата грошового забезпечення, яке відповідає займаній посаді;
- свобода думки та свобода створення громадських об'єднань [1].

Публічну службу Німеччини також можна розуміти як діяльність по виконанню загальнодержавних завдань управління. Так, згідно з Федеральним законом про чиновників 1953 р. в редакції 1985 р. федеральним службовцем є особа, яка знаходиться в публічно правових відносинах з Федерацією або безпосередньо підпорядкованою Федерації установою або організацією. Цей закон дає загальне визначення статусу чиновників, а також в ньому сформульовані принципи їх призначення, просування по службі та визначені умови, яким повинен відповідати чиновник. Службовець, який підпорядковується Федерації, вважається безпосередньо федеральним службовцем. Службовець, який працює у підпорядкованій Федерації установі або організації, вважається опосередкованим федеральним службовцем [2].

На території кожної землі існують також свої закони про чиновників. Для визначення правового положення земельних чиновників у 1957 році був прийнятий Федеральний закон «Про уніфікацію права, що регулює статус земельного чиновника». На сьогоднішній день він діє в редакції 1985 року. Норми цього закону мають здебільшого рекомендаційний характер. Важливим етапом розвитку державного управління Німеччини також було прийняття у 1986 році Закону «Про оклади чиновників», «Про оплату щорічних відпусток» 1987 року, «Про повернення дорожніх витрат федеральним чиновникам, суддям та військовослужбовцям». Також в ФРН видані розпорядження щодо захисту інтересів персоналу державних установ та про інші питання, що стосуються роботи федеральних службовців. Кількість цих нормативних актів свідчить про те, що держава надає великого значення державній службі [3].

Сучасний уряд Німеччини має досить сильну федеральну адміністрацію. Теоретично вона відповідає за контроль іноземних справ, збір податків, оборону, транспорт, поштову службу, програми соціального забезпечення і розвідувальну діяльність. Але на практиці федеральний уряд контролює тільки найбільш загальні внутрішні програми. Навіть податки центральна адміністрація збирає разом з урядами земель. Більшість же внутрішніх програм виконує адміністрація земель при загальному федеральному керівництві [2].

Система державної служби та державного управління Німеччини в цілому базується на принципах пар-

ламентської демократії та федералізму. Основну роль відіграють інтенсивно конкуруючі одна з одною політичні партії, саме через це політичну систему Німеччини ще часто називають партійною демократією. Вибори в Німеччині здебільшого базуються на пропорційній системі. Досвід минулого року в деяких землях Німеччини показав, що для утворення дієздатного уряду завжди необхідна конструктивна співпраця конкуруючих партій. Так, наприклад, в землі Baden-Württemberg минулого року перемогу отримала партія SDP та, відповідно, отримала більшість місць у парламенті, тоді як основною правлячою партією бундстагу на той час була партія CDU на чолі з Ангелою Меркель.

Бундестаг – федеральний парламент – обирає главу федерального уряду – канцлера, який визначає на федеральному рівні засади внутрішньої і зовнішньої політики та визначає кандидатури федеральних міністрів. Статус органів державної влади федерації та розподіл завдань і компетенції між федерацією та землями визначаються Основним Законом ФРН. Дотримання Основного Закону – федеральної конституції ФРН – контролює Федеральний Конституційний суд [1].

Главою держави в ФРН є федеральний президент (Bundespräsident). Федеральному президенту відведена відносно слабка роль в політичній системі Німеччини, адже, по суті, він виконує лише представницькі функції. Його політична роль обмежена функцією надпартійного, націленого на політичний компроміс арбітра. Але можна сказати, що і ця функція значно послаблена на практиці, історичним прикладом тут є дострокове припинення повноважень Бундестагу в 1982 р., коли федеральний президент виконав тільки побажання задіяних політиків, які були справжніми ініціаторами припинення повноважень парламенту. Найефективнішим засобом, яким федеральний президент може досягти деякого політичного ефекту, є його звернення і промови, через які він втручається в політичні дискусії або навіть ініціює в політикумі дискусії з певних тем. Федеральний президент обирається Федеральними Зборами на п'ять років і може бути один раз переобраним на наступний термін [10].

Хотілось би також зазначити, що велику роль у розвитку сьогоденної державної служби Німеччини свого часу відіграли реформи Людвіга Ерхарда. Ці реформи стосувалися достатку населення Німеччини і здебільшого носили економічний характер, проте починалися з того, що Ерхард зробив акцент на упорядкуванні державного бюджету за допомогою систематичного скорочення витрат, пом'якшення податкового тиску, заборони набору нових службовців і підвищення окладів, зведення до мінімуму службових відряджень. Так виникла концепція сформованого суспільства, що проголошувала підпорядкування всіх груп населення загальному благу, посилення ролі уряду, примирення всіх класів з існуючим соціальним ладом, твердження «плюралістичного суспільства союзів», побудованого на добровільних спільних діях усіх соціальних груп суспільства. Нова концепція закріплювала визначальну роль адміністративно-державного управління в розвитку суспільства. Держава та її інститути проголошувалися стражем загального блага. У такій державі всі посади на державній службі повинні займати фахівці зі спільних інтересів, які визначають політику країни. У цьому, за Л. Ерхардом, полягає сутність нової техніки державного управління [10].

Сьогодні в Німеччині кожна з 16 земель має власну конституцію і свою організацію управління. Адміністративні установи земель складають єдину систему

з відповідними федеральними адміністративними установами. Сфера їх компетенції поширюється на освіту, місцеве господарство, діяльність поліції, охорону здоров'я, соціальне забезпечення. Землі в адміністративному порядку поділяються на округи, округи – на повіти, повіти складаються з громад. Уся повнота адміністративної влади в окрузі зосереджена в руках реґірунгс-президента, якого призначає уряд землі. У повітах органом виконавчої влади є ландрат. У компетенцію адміністрації ландрата входить місцевий бюджет, податки і все комунальне господарство. У міських громадах функції виконавчого органу виконує бурґомістр – професійний чиновник, призначуваний міською радою на 8–12 років [1].

Для певних держслужбовців передбачається статус чиновників (Beamten). Як і в Україні, у ФРН державна служба поділяється за рангами, тільки по іншому принципу. Так, там передбачено 16 груп держслужбовців: А1–А5 – так звані допоміжні та технічні ранги (нижчий рівень); А6–А9 – урядові секретарі, оберсекретарі, гаупт-секретарі (середній рівень); А10–А13 – урядові інспектори, особи, зайняті урядовою роботою (вищий рівень 1 ступеня або підвищений); А14–А16 – найвищі урядові чиновники (вищий рівень 2 ступеня або високий). Матеріальне забезпечення чиновників складається з основного окладу, територіальної надбавки, надбавок на дітей, за вислугу років, за звання. Розміри, структура та динаміка виплат визначаються спеціальним законом про оплату.

Згідно із давнім німецьким сприйняттям та менталітетом чиновника розглядають як слугу, орган і представника держави, державної ідеї. На цій ідеї ґрунтується вся система підготовки чиновників і їх наступного просування по службі. І хоча за конституцією кожен громадянин Німеччини має однаковий доступ до будь-якої державної посади відповідно до своїх здатностей і професійної кваліфікації, (як, до речі, і в Україні) закон про чиновника називає особливі якості, що дозволяють претендувати на це звання [11].

Звичайно, потрібно бути громадянином країни, згідно зі змістом ст. 116 основного закону. В особливому порядку закон допускає призначення чиновником іноземця (наприклад, як викладача вищого навчального закладу Німеччини); проте таке призначення не веде до набуття права на громадянство.

Також потенційний чиновник повинен надати гарантії своєї політичної благонадійності, тобто готовності в будь-який час виступити в захист конституційного ладу. Ну і, звичайно, важливу роль в прийнятті на державну службу відіграє те, що майбутній чиновник повинен мати відповідну професійну підготовку. Вид і діяльність такої підготовки установлюють відповідно до рівня службової ієрархії [2].

До речі, система просування по службі суворо регламентується законом. Просування можливе по 2 причинам: по-перше, підвищення кваліфікації (що підтверджується або спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, або складанням спеціального іспиту); по-друге, по причині поступового просування. В Німеччині існує так званий перспективний план або план розвитку, згідно з яким особа, що працює на державній службі, при умові успішного виконання своїх посадових обов'язків, повинна через певний проміжок часу зайняти наступний щабель розвитку в своїй організації, адже серед принципів державної служби також існує принцип «пожиттєвої праці», який свідчить про кар'єру лише в одній певній організації. Цей «пер-

спективний план» складається при вступі на роботу майже у всіх державних організаціях. Виключення з цих правил допускається лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів.

У нижніх посадових групах у разі оцінки роботи «добре» підвищення відбувається через 6 років, «цілком задовільно» – через 8 років. Призначення на вищу посаду в цій групі, якщо претенденту немає 40 років, можливе за спеціальним дозволом міністра. У середніх і вищих групах просування регламентується для кожної посади окремо. Порушення цих термінів може статися, якщо службова діяльність оцінюється як «дуже гарна». Якщо держава в особі начальника не виконає своїх зобов'язань з просування, оплати чи інших видів піклування про чиновника, він має право домогтися відшкодування збитків. Серед сфер, з яких рекрутують персонал міністерської бюрократії, перше місце займає юстиція, потім – економіка і соціальні науки. Професія юриста в Німеччині традиційно представляла найкращі можливості для вступу на державну службу. Незважаючи на масове поповнення сфери державного управління фахівцями різних профілей, юристи і дотепер продовжують утримувати провідні посади в системі міністерської бюрократії. На думку Г. Шміда і Х. Трайбера, причини привілейованого положення юристів у бюрократичній системі варто шукати в «епосі лібералізму», коли держава розглядалася як «виробник і страж загальних юридичних норм», і тому чиновники з юридичною освітою вважалися найбільш придатними для цих цілей. Наприкінці XIX ст. надзвичайний стан юристів у державній адміністрації Німеччини було узаконено. І лише закон 1953 р. порушив «юридичну монополію» [10].

Відповідно до цього закону вища освіта в сфері економіки та суспільних наук прирівнюється до юридичної, тобто визнається «достатньою» для займання керівних посад на державній службі. І все-таки, як показують сучасні соціологічні дослідження, серед керівного і вищого керівного персоналу професія юриста продовжує переважати.

✎ Досвід системи державної служби Німеччини справді досить цікавий та різноманітний, і в процесі свого розвитку пройшов різні етапи, проте, на сьогоднішній день – це є одна із наймогутніших бюрократичних систем світу, вправній роботі якої можна навчитися. На нашу думку, важливо використовувати цей досвід задля реформування або вдосконалення державної служби нашої країни, адже принципи об'єктивності, справедливості та неупередженості при підготовці політичних та прийнятті адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичного чи приватного інтересів, відданості інтересам суспільства, лояльності до держави та її легітимного політичного керівництва сприятиме створенню професійної та ефективної державної служби, здатної забезпечити результативну та ефективну діяльність органів державної влади задля добробуту громадян країни та створення адміністративного простору європейського зразка.

#### Література.

1. Государственная служба. Федеративная Республика Германии // интернет-источник // <http://www.gmu-countries.ru/europa/germany/germ-gs.html>
2. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського союзу: Матеріали щорічної науково-практичної конференції. 28 квітня 2005 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. – 253 с.

3. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князєва; Кол. авт.: В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), Л. М. Гогіна, І. В. Козюра, С. О. Кравченко, Ю. Г. Кальниш, Л. Г. Штика. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.

4. Колісниченко Н. М. Державна служба в Європейському союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні. Навч. посібник / За загальною ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. – К.: Міленіум, 2009. – 248 с.

5. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.

6. Офіційний веб-сайт головного управління державної служби // [www.guds.gov.ua/](http://www.guds.gov.ua/)

7. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки // Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. N 746// <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF>.

8. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. //Вісник державної служби України. – 2000. – № 1. – С. 6–13.

9. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

10. Система державної служби в країнах з Федеральним типом адміністративно-державного управління (Німеччина, США) // інтернет-джерело // [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z1266\\_page\\_114.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1266_page_114.html).

11. Тойбнер В. Адміністративная структура Германии // Вестник государственной службы. – 1993. – № 7. – С. 53.

12. Указ Президента України Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського союзу від 05.03.2004 року // <http://www.kmu.gov.ua>.

кажучи, вузького та широкого (більш системного) поглядів на зміст професійної придатності, які, на наш погляд, все ж не розкривають її розуміння як системного явища, яке однаковою мірою не залежить лише від суб'єктивних особистісних якостей працівника, яким би широким чи вузьким не був перелік цих якостей. У процесі формування професійної придатності кадрів важливу роль відіграють об'єктивні фактори.

☞ Суб'єктивний підхід до визначення змісту поняття «професійна придатність», який полягає у розробці тих шаблонів, переліків, профілів компетентностей, різноманітних професійно важливих якостей, лише певною мірою наблизив учених до розуміння того, що професійна придатність, формується й завдяки впливу на неї зовнішніх (об'єктивних) факторів, які можуть змінювати динаміку, та власне, сформованість професійної придатності протягом певного відрізка професійної діяльності. Основними факторами формування та розвитку професійної придатності, на наш погляд, є соціальне, культурне (або соціокультурне), академічне та професійне середовища, взаємодія яких є потужним об'єктивним фактором процесу професіоналізації та розвитку професійної мобільності будь-якого персоналу.

☞ Мета статті – визначення змісту опорного поняття «професійна придатність» та обґрунтування факторів формування професійної придатності персоналу, зокрема, у кадрів Державної служби України. Для досягнення мети автором поставлено вирішення наступних дослідницьких завдань: здійснити аналіз сучасних тлумачень поняття «професійна придатність»; сформулювати опорні поняття «професійна придатність», «професійна придатність державного службовця»; за допомогою реалізації моделі об'єкт-суб'єктної взаємодії в процесі професіоналізації кадрів визначити об'єктивні та суб'єктивні фактори формування професійної придатності державних службовців; розробити теоретичні основи та пропозиції стосовно формування професійної придатності кадрів Державної служби в Україні.

☞ Українськими та зарубіжними дослідниками розроблено багато тлумачень поняття «професійна придатність». Так, російський дослідник А. Кібанов професійну придатність розуміє як «спроможність до кваліфікованої праці певної професії, тобто спроможність до конкретного виду праці, який вимагає спеціальної підготовки [24, с. 30], наголошуючи, таким чином, на компетентнісному вимірі професійної придатності. Схожа позиція сформована на розумінні професійної придатності у її поєднанні з професійною компетентністю, коли оцінюють професійно-кваліфікаційний рівень персоналу [25, с. 71]. Професійну придатність дослідники також називають «загальною здатністю до управлінської діяльності» [18, с. 237], а її основою вважають лише «як мінімум, стан здоров'я і вихованість працівника» [5, с. 152]. Але навіть ці наведені якості або характеристики особи (кандидата на посаду в державній службі) під час здійснення добору на Державну службу в Україні не беруться до уваги. Очевидно, що незадовільний рівень сформованості професійної компетентності, професіоналізму та професійної мобільності кадрів та їхнє стрімке погіршення обумовлено тим, що доступ на Державну службу в Україні, по суті, не обмежений для будь-якої людини з дипломом про вищу освіту.

☞ Інші науковці поняття «професійна придатність» вживають разом з поняттями «соціально значущий інтерес» [9, с. 31], «чіткий професійний інтерес» [10,

УДК 35.086

*Ігор Шпекторенко*

## ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРИДАТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

*У статті здійснено аналіз сучасних тлумачень поняття «професійна придатність кадрів», визначено об'єктивні та суб'єктивні фактори її формування, удосконалено теоретичні підходи до формування цієї важливої якості кадрів органів державної влади.*

**Ключові слова:** професійна придатність, професіоналізм, професійна мобільність, державна служба.

☞ На сьогодні у науковій літературі поняття «професійна придатність» формулюється неоднаково. Аналіз наукового доробку вітчизняних та зарубіжних дослідників кадрового менеджменту, державної та публічної служб вказує на існування у науці, умовно

© Шпекторенко І.В., 2011.