

5. Коненко С. Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія. – К. : Знання України, 2006. – 16 с. – Бібліогр.: с. 12.

6. Корупція в Україні. 2004 рік: Підсумковий звіт: Аналіз природи та причин проблеми. – К., 2004. – 92 с.

7. Куриленко О. Корупція в сучасній Україні: аналіз феномену // Історія в школі. Середньовіччя: люди і місто. Науково-методичний журнал для вчителів. – 2007. – № 10 (жовтень). – С. 1–5.

8. Мельниченко О. А. Подолання корупції як складова державної політики детінізації доходів чиновників / Мельниченко О. А. // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць / голов. ред. С. М. Серьогін. – Д., 2005. – Вип. 4 (22). – С. 20–27.

9. Невмержицький Є. В. Ефективний державний апарат як головна умова викорінення корупції в Україні Банківська справа. – 2008. – № 5. – С. 47–54.

10. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): Автореферат дисертації кандидата наук з державного управління: 25.00.03 / Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2004. – 20 с.

11. Социально-экономические аспекты коррупции / И. Ю. Жилина (ред.). – (Экономические и социальные проблемы России) РАН. Институт научной информации по общественным наукам; Сб. 2. – М., 1998. – 158 с.

12. 3 01 січня 2014 року на держпідприємствах повинні бути призначені уповноважені по боротьбі з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lesovod.org.ua/node/19273>. – Назва з екрану.

13. Индекс корупції 2013 [Електронний ресурс] / Transparency International Ukraine. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/content/4036.html>. – Назва з екрану.

14. Лобко С. Закон про корупцію: короткий аналіз [Електронний ресурс] / Ліга. Блоги. – 2007. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/slobko/article/7090.aspx> (дата звернення: 22.02.09). – Назва з екрану.

15. Новий закон про корупцію набрав чинності. Чи стане він панацеєю для українців? [Електронний ресурс] / Бориспільська районна державна адміністрація. – 2011. – Режим доступу: [http://raybori.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=595:2011-07-14-07-51-11&catid=1:2010-01-17-16-33-02&Itemid=20](http://raybori.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595:2011-07-14-07-51-11&catid=1:2010-01-17-16-33-02&Itemid=20). – Назва з екрану.

16. Потрібно надати об'єктивні дані про стан громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Український незалежний центр політичних досліджень УНЦПД. – Текст. дан. – 2009. Режим доступу: <http://www.ucpr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3570>. – Назва з екрану.

17. Україна через системну бездіяльність влади остаточно отаборилася в клубі найкорумпованіших країн світу [Електронний ресурс] / Transparency International Ukraine. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/cpi>. – Назва з екрану.

18. Українські реалії: особливості корупції країн перехідного періоду [Електронний ресурс] / «Революція управління» і (не)ефективність державного управління в Україні. Школа політичної аналітики. Вісник № 3. – 2006. Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=40>. – Назва з екрану.

19. Щербань В. А. Державна служба і корупція [Електронний ресурс]. – 2006. – Режим доступу: [http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/6text/6\\_04.htm](http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/6text/6_04.htm). – Назва з екрану.

20. Що дасть Україні новий закон про протидію корупції? [Електронний ресурс] / Радіо Свобода. – 2011.

– Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24252917.html>. – Назва з екрану.

21. Corruption Perceptions Index [Електронний ресурс] / Wikipedia, the free encyclopedia. – 2011. – Режим доступу: [http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption\\_Perceptions\\_Index](http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index). – Назва з екрану.

22. How to turn the tide on corruption? [Електронний ресурс] / Economy→Public sector→Public Sector Corruption & Anticorruption Measures. Zunia. Knowledge Exchange. – 2012. Режим доступу: <http://zunia.org/cat/public-sector-corruption-anticorruption-measures>. – Назва з екрану.

УДК 35.08(1-10+477)

*Марія Кузнецова*

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ОРІЄТИРИ ДЛЯ УКРАЇНИ

*Аналізуються особливості модернізації державної служби в зарубіжних країнах та можливості їх адаптації до викликів та вимог сучасної державної служби України. Існуючі форми модернізації державної служби ряду зарубіжних країн розглядаються з метою удосконалення державної служби шляхом імплементації найкращих зарубіжних практик, спрямованих на підвищення ефективності інституту державної служби. Визначено магістральні вектори державної служби, що потребують подальшого удосконалення. На основі аналізу запропоновані висновки та рекомендації щодо використання досвіду зарубіжних країн у вітчизняних умовах.*

**Ключові слова:** модернізація, реформування, державна служба, зарубіжний досвід, організація державного управління.

✎ За умов формування державної служби виникає потреба в переосмисленні традиційно сформованих підходів до визначення цілей, завдань та принципів дієвого механізму державного управління. Система державного управління в зарубіжних країнах постійно адаптувалася до нестійких умов розвитку, глобалізації економічних та соціальних процесів, що відбуваються в наш час, росту інформаційних потоків та технологій. Необхідність удосконалення пов'язана з потребами теоретичного опрацювання реформ, покращення ефективності управління державною службою, кадрового забезпечення, підвищення рівня надання послуг населенню, довіри до органів державної влади. Кожна зарубіжна країна накопичила власний досвід проведення адміністративних реформ. Даний досвід має суттєві особливості, обумовлені політичними, історичними, правовими та культурними традиціями. Неможливо переоцінити важливість аналізу сучасного стану змін в державному управлінні, які відбуваються в усьому світі.

✎ Дослідженню реформування державної служби зарубіжних країн, вивченню етапів та особливостей

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

© Кузнецова М.В., 2014.

реформування, розгляду схем управління реформою державної служби присвячено чимало робіт видатних науковців, зокрема, В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Липовської, Т. Пахомової, Л. Прокопенка, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, В. Чмиги. Незважаючи на велику кількість наукових напрацювань, чимало важливих питань потребують подальшого комплексного вивчення. Особливу зацікавленість викликають підходи та методи, які використовуються зарубіжними країнами щодо впровадження в дію модернізаційних перетворень управління державною службою.

☞ Саме аналіз особливостей модернізації системи державної служби розвинених країн світу і становить основну мету представленої статті.

☞ Модернізація державної служби має знайти відповіді на виклики постіндустріального, високотехнологічного інформаційного суспільства, що стає реальністю в провідних країнах Заходу та перспективою розвитку України. Модернізація державної служби в Україні покликана вирішити і ряд специфічних проблем, пов'язаних із завданням побудови нової, дієздатної, «сильної», демократичної держави та створення відповідної цій державі ефективної державної служби, що вимагає серйозного наукового осмислення нових умов і способів функціонування державної служби, що обумовлюють вибір моделі її реформування. Стара модель державної служби в силу дії об'єктивних і суб'єктивних чинників виявилася неспроможною та частково демонтованою, а нової, функціонуючої ефективною моделі державної служби ще не існує.

Реформи, що відбуваються сьогодні в системі державної служби України, ставлять перед державою та суспільством ряд складних цілей та завдань. Поставлені цілі та завдання, а також проєктовані результати (для кожного з етапів сучасного періоду реформи державної служби) формально відображені в основних нормативно-правових актах, відповідних цим етапам реформування системи державної служби України. Мета та проєктовані результати представлені в численних нормативних документах, що вказують на необхідність створення цілісної системи державної служби, відповідну вимогам побудови демократичної правової держави, забезпечуючи ефективну реалізацію функцій держави, підвищення ефективності економіки та розвиток громадянського суспільства. Важливим вектором реформ є формування професійної державної служби, в якій службова діяльність державних службовців відповідає вимогам, які сприятимуть ефективному функціонуванню державного апарату взагалі та унеможливило використання службового становища в особистих цілях. Просування кар'єрними сходами державних службовців повинно відбуватись на основі професійних заслуг та рівня компетенції.

Значно змінилось та продовжує удосконалюватись законодавство про державну службу України. З 2010 року реалізується програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [4], згідно з якою реалізовується ряд стратегічних цілей, серед яких, зокрема, підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади.

Поставлені завдання модернізації державної служби не можуть бути вирішеними, спираючись тільки на власний вітчизняний досвід. Обмеженість вітчизняного досвіду та відсутність практики застосування нової редакції Закону України «Про державну службу», а також

наявність традицій та відповідного менталітету, погано сумісними з завданнями, задекларованими у Програмі, роблять проведення модернізації неможливим без урахування та використання досвіду, накопиченого закордонними країнами під час модернізації державної служби.

Модернізація державної служби відбулась у багатьох закордонних країнах, які зіткнулися з необхідністю докорінно покращити якість державної служби та її взаємодію з громадськістю. Дійсно, умови проведення реформа і наявні соціально-культурні обмеження в різних країнах значно відрізнялися одна від одної, тому закордонний досвід не може використовуватися безпосередньо в процесі модернізації державної служби України. Проте, важливо знати цей досвід та вміти знаходити в ньому ті складові, які можуть бути адаптовані до українських умов.

При реформуванні будь-якої управлінської системи необхідно оцінити не тільки власний досвід системи, її історичний шлях, а й проаналізувати можливості застосування зовнішнього по відношенню до даної системи досвіду. У даному випадку досвід організації та правового забезпечення державної служби за кордоном буде корисний для побудови нової моделі державної служби, яка відповідатиме виклику часу [2].

У першу чергу представляють інтерес нормативні правові акти, які встановлюють цілі, завдання, функції та повноваження державної служби, організація конкурсів при відборі кандидатів на державну службу та кваліфікаційних іспитів при висуненні державних службовців на вищі посади, система органів управління державною службою та контролю за її діяльністю.

Початок останньої «хвилі» реформування державної служби за кордоном припав на 90–ті рр. ХХ ст. Реформа державної служби стала пріоритетом для багатьох держав, що розвиваються, і перехідних держав. Вони, як правило, здійснювали реформи, запозичуючи окремі елементи цивільної служби у найбільш розвинених країн, намагаючись пристосувати їх до національних особливостей. Реформи державної служби зазвичай обумовлювалися прагненням вирішити поточні проблеми країни і по можливості стратегічні завдання – створити службу, яка могла б швидко адаптуватися до мінливих зовнішніх умов [5].

Сучасний вигляд інституту державної служби в Великобританії багато в чому визначили великі адміністративні реформи 70–80-х років. Для їх підготовки було створено комітет з реформи цивільної служби (Комітет Фултона), що представив уряду доповідь, в якому запропонував принципово нову модель цивільної служби – менеджеральну. Ідея полягала в тому, щоб перейняти раціональні та ефективні методи керівництва, використовувані в бізнесі. В основу реорганізації цивільної служби покладена американська модель адміністративно–державного управління.

Виконавчі органи Великобританії складаються з уряду – Кабінету міністрів – і міністрів, державних міністерств і відомств, органів місцевого самоврядування, державних корпорацій.

Серед кадрових особливостей слід виокремити утворення трьох основних груп посадовців. Перша – група старших політичних і адміністративних керівників – включає посадовців адміністративного класу в ранзі помічника заступника, заступника постійного секретаря, постійного секретаря. Щаблі, що входять до цієї групи, утворюють вершину керівного складу цивільної служби. Ці чиновники несуть особисту відповідальність безпо-

середньо перед міністром за керівництво у своїй сфері адміністративно-державного управління.

Друга група – адміністративна – включає два ступені: учень адміністратора і старший виконавець. У компетенції адміністративної групи знаходиться велике коло питань – від координації діяльності держапарату управління і керівництва роботою міністерств до виконання звичайних канцелярських обов'язків.

Третя група об'єднує професійних науковців і технічних фахівців. До неї входять науковці, архітектори, інженери, зайняті проблемами освіти та професійної підготовки чиновників. Створена також допоміжна група технічних працівників (креслярі, діловоди, що виконують просту виконавську роботу) [3].

Відбором кандидатів для вступу на цивільну службу займаються безпосередньо міністерства і відомства під загальним контролем Комісії у справах цивільної служби. Допоміжну роль при відборі персоналу виконують деякі спеціалізовані організації, такі як Агентство з оцінки та відбору кандидатів для цивільної служби, Група корпоративного розвитку та ін. З метою удосконалення професійної підготовки кадрів для цивільної служби засновані Центр з вивчення питань управління та політики, а також Організація з навчання кадрів для центральних органів державного управління [1].

Значне скорочення, що відбувалось з середини 1980 до 2000 рр., стало можливим завдяки приватизації, скасуванню цілого ряду функцій, видачі підрядів приватному сектору та налагодженню партнерських відносин з ним. Всі цивільні службовці наймаються, просуваються службовими сходами і отримують винагороди за програмами, проголошеним Прем'єр-міністром і Парламентом [1].

На членів британської Комісії покладено завдання щодо забезпечення загальнодержавного регулювання питань державної, в тому числі й цивільної служби, з метою удосконалення і спрощення управління, підвищення його ефективності. Підготовка кадрів цивільних службовців ведеться в Коледжі цивільної служби, що входить в Центр з вивчення управління і політики [1].

В цілому діяльність інституту державної служби Великобританії відрізняється достатньою ефективністю на всіх рівнях, що значною мірою визначається раціональністю сучасної менеджеральної моделі, покладеної в його основу. Налагоджений контроль над діяльністю посадовців усіх рівнів створює атмосферу високої відповідальності в державному апараті [2].

Функції та обов'язки державної служби США сформульовані в Розділі 5 Зведення законів. Він визначає поняття державної служби, принципи найму та просування по службі залежно від здібностей і заслуг, порядок оцінки результатів діяльності, ставки і системи оплати праці, адміністративні процедури та інші аспекти функцій державного управління [2].

Закон про реформу державної служби був розроблений і прийнятий Конгресом в 1978 р. За цим законом політика держави полягає в тому, щоб забезпечити народ Сполучених Штатів компетентними, сумлінними й ефективними федеральними службовцями, що відображають різноманітність нації і поліпшують якість державної служби; управління федеральними кадрами повинно здійснюватися відповідно до принципів «системи заслуг» і не повинно порушувати вимог про забороненої кадровій практиці. Крім федеральної, існують державні служби 50 окремих штатів і одного федерального округу, а також апаратів органів місцевого самоврядування [1].

Законом замість комісії були створені в якості незалежних відомств три нових органи: Управління з керів-

ництва персоналом, Управління особливого Радника и Рада з охорони системи заслуг. Їм доручалося виконання трьох різних функцій, що виконувалися раніше комісією: управління набором, навчанням і просуванням службовців; розслідування випадків порушень правових норм; винесення рішень щодо таких порушень [1].

Крім цього, Законом передбачено проведення щорічної оцінки роботи службовців, введено більш широке застосування заохочувальних премій і створено нову групу службовців – Служба вищих керівників [1]. При реформуванні державної служби США ставилося завдання зробити її більш відкритою і конкурентоспроможною порівняно з приватним сектором.

Останнім часом, поряд зі скороченням чисельності державного апарату, багато робиться для підвищення престижу роботи в органах виконавчої влади, поліпшення іміджу державної служби [2].

Сучасні реалії суспільного розвитку, які характеризуються інтенсифікацією світових процесів глобалізації й інтеграції, ставлять перед державами нові завдання, у виконанні яких ключову роль продовжує відігравати державне управління. Як свідчить світова практика, протягом останніх тридцяти років державне управління в багатьох країнах зазнало кардинальних трансформацій, особливо внаслідок виникнення такого напрямку адміністративного реформування. Реформи у США та Великобританії були спрямовані на економію й раціональне використання державних коштів, підвищення ефективності системи державного управління шляхом створення «невеликого за розмірами і конкурентоспроможного державного сектору, підвищення якості надання державних послуг населенню та швидкості реагування держави на задоволення потреб громадян» [6].

Серед європейських країн з федеральним типом державно-адміністративного управління найбільш впливовою є публічна служба Німеччини. Вона регулюється багатьма законами, але основним серед них є Конституція ФРН від 23 травня 1949 року [1].

Сильна традиційна прихильність суворому дотриманню законів у сфері державного управління Німеччини разом з міцними позиціями профспілок і трудових рад, а також децентралізованою структурою системи федерального устрою Німеччини сприяла проведенню поступових реформ, заснованих на пілотних проектах та участі працівників.

Характерний для адміністративних реформ, що проводяться в Німеччині, стиль «знизу вгору» є невід'ємною частиною устрою її державного сектору. Згідно з Конституцією, відповідальність за реалізацію політики і програм та забезпечення необхідної адміністративної інфраструктури несуть землі й значно мірою – місцеві органи влади. Таким чином, федеральний уряд Німеччини відіграє лише роль в управлінні державної службами. Роль федерального уряду в управлінні (соціальними) службами багато в чому обмежується прийняттям постанов.

Проте те, що Федерація контролює більшу частину відповідних законів про державну службу, також має на увазі, що лише федеральний уряд разом з парламентом має владу для створення нової рамкової структури з наданням сприяння адміністративним реформам. В Німеччині простежується дуже чітке офіційне розмежування між державними службовцями, які здійснюють державні повноваження, і службовцями державного сектору, а також працівниками фізичної праці, на яких поширюється дія трудового законодавства для приватного сектору.

Державні службовці вважаються агентами держави, і на них поширюється дія законодавства про державну

службу. Службовці ж державного сектору, як вважається, просто виконують свої професійні обов'язки в державному секторі економіки або в державних службах, що фінансуються з державного бюджету. На практиці, однак, кордони між цими двома категоріями службовців поступово стають все більш розмитими. На відміну від США, в Німеччині є єдина державна служба.

Це пояснюється необхідністю уникнути «руйнівного суперництва» між органами влади різних вертикальних рівнів, а також між землями та місцевими органами влади. На федеральному рівні німецькі адміністративні реформи характеризувалися швидше доповненнями, ніж фундаментальними змінами.

У 1995 році федеральний уряд виступив з ініціативою «Худа держава», що призвела до скасування або реорганізації декількох державних відомств. Найбільш помітні зміни в управлінні відбулися на місцевому рівні. Після об'єднання східна частина Німеччини сконцентрувала свою увагу на втіленні в життя принципу влади закону, в той час як у західній частині експериментували з «Новим державним управлінням». Реформи державного управління в Німеччині здебільшого засновані на пілотних проектах і експериментах.

Це дозволяє проводити реформи поступово і за необхідності їх коригувати. Багато реформ починалися на рівні місцевих органів державного управління. Успішно проведене просування «Нової моделі управління» як кращого засобу забезпечення дієвого, ефективного та орієнтованого на споживача управління державними послугами акцентувало увагу на управлінні, в основу якого покладена результативність діяльності на місцевому та земельному рівнях [3].

Аналіз зарубіжної практики дає можливість визначити, який досвід, які з концепцій реформування і якою мірою можуть бути адаптовані в Україні, дозволяє краще зрозуміти логіку реформування вітчизняної моделі державної служби та визначити шляхи підвищення її ефективності.

Інститут державної служби є одним з найважливіших об'єктів модернізації системи державного управління України. Модернізаційні процеси, спрямовані на підвищення ефективності цього інституту, утворюють кілька магістральних векторів, в тому числі: інституційний (зміни в структурі державних органів відповідно до нових реалій), кадровий (зміна концепції відбору та професійної підготовки державних службовців), функціональний (трансформація функціонального навантаження державних органів влади).

Успіх реформування системи управління державною службою значною мірою залежить від того, як раціонально та ефективно буде використовуватися не тільки зарубіжний, а й, насамперед, вітчизняний досвід управлінської діяльності органів державної влади.

#### Література.

1. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.
2. Зенков М. Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 130 с.
3. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный Опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон; Пер. с англ. – М. : Издательство «Весь Мир», 2003. – 496 с.
4. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна еконо-

міка, ефективна держава» // Офіційне інтернет-представництво Президента України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

5. Рассохин А. В. Анализ моделей государственной гражданской службы в зарубежных странах / А. В. Рассохин / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://electronic.ruzh.org/?q=system/files>.

6. Osborne S. Public Management: [Critical Perspectives on Business and Management]. – New York: Routledge; 1st edition. – 2002. – 2210 p.

УДК 353:35.08

### Уріє Мустафаєва

## РАЦІОНАЛЬНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ КАР'ЄРИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ – ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ЯКІСНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*У статті досліджуються питання впливу планування розвитку кар'єри службовців на підвищення якості державної служби, а також взаємозв'язок між ефективністю діяльності держслужби та створенням ефективної системи управління кар'єрою державних службовців*

**Ключові слова:** державна служба, управління персоналом, планування розвитку кар'єри.

Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, яким схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки, враховує особливості та перспективи розвитку українського суспільства, світові тенденції та спрямований на утвердження системної й послідовної політики у цій сфері. Окреслено нову філософію реалізації державної кадрової політики, яка базується на засадах професіоналізму та порядності, забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, перевагах «економіки знань», коли інтелектуальні ресурси дають більший прибуток, ніж природні.

Головною метою стратегії розвитку державної кадрової політики має бути досягнення оптимального рівня формування і використання трудових ресурсів країни для забезпечення інтересів держави та потреб у сферах економіки, соціальної, гуманітарній, регіонального розвитку, реалізації конституційних прав громадян на працю, освіту, відпочинок, соціальний захист тощо [1, с. 6].

На думку Ю. Ковбасюка, успішне впровадження президентської програми реформ сьогодні неможливе без залучення високоосвічених якісних кадрів, які мислять як лідери, а не виконавці вказівок чи розпоряджень. Це мають бути компетентні фахівці, ініціативні, цілеспрямовані та комунікабельні, які вміють швидко та якісно аналізувати ситуацію, готові брати на себе відповідальність за самостійно прийняті рішення, вміти мотивувати людей для розв'язання поставлених перед ними завдань. На сьогодні відчувається критична нестача таких фахівців у всіх сферах суспільного життя

© Мустафаєва У.С., 2014.