

Список використаних джерел

1. Командный менеджмент как инструмент корпоративного управления / Р. А. Аблязов, Н. Р. Мурсалимова, Г. И. Падурец, С. О. Савченко // Экономика: проблемы теории та практики : зб. наук. пр. - Дніпропетровськ : ДНУ, 2002. - Вип. 134. - С. 158-163.
2. *Арефьев С. О.* Определение категории "экономическая безопасность предприятия" / С. О. Арефьев. - Режим доступа : <http://masters.donntu.edu.ua>
3. *Архипов А.* Экономическая безопасность: оценки, проблемы, способы обеспечения / А. Архипов, А. Городецкий, Б. Михайлов // Вопр. экономики. - 2004. - № 12. - С. 38.
4. Бенчмаркінг. - Режим доступу : <http://altshuler.ru>
5. *Василец В. И.* Хорошо ли защищен ваш бизнес? / В. И. Василец, С. В. Василец // Безопасность бизнеса. - 2005. - № 1. - С. 18-21.
6. Діагностика економічної безпеки підприємства. - Режим доступу : <http://inpos.com.ua/516>
7. Информационная безопасность бизнеса и защита информации. - Режим доступа : http://www.arnis.ru/threats_es.htm/
8. Классификация угроз экономической безопасности предпринимательства. - Режим доступа : <http://vuzlib.net>
9. *Каламбет С. В.* Підходи до трактування економічної безпеки підприємства / С. В. Каламбет, В. А. Воропай. - Режим доступу : <http://2009.ekuzt.gov.ua>
10. Класифікація ризиків. - Режим доступу : <http://buklib.net>
11. *Королев М. И.* Организационно-экономический механизм защиты фирмы от экстремальных воздействий среды / М. И. Королев. - Режим доступа : <http://www.dissercat.com>
12. *Королев М. И.* Экономическая безопасность фирмы: теория, практика, выбор стратегии / М. И. Королев. - М., 2011. - 284 с.
13. *Мак-Мак В. П.* Служба безопасности предприятия. Организационно-управленческие и правовые аспекты деятельности / В. П. Мак-Мак. - М. : Мир безопасности, 1999. - 160 с.
14. *Молодецька О. М.* Україна. Сучасні підходи до класифікації загроз економічній безпеці підприємства / О. М. Молодецька. - Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>
15. *Нижник В. М.* Економічна дипломатія та економічна безпека України : навч. посіб. / В. М. Нижник. - Хмельницький : ХНУ, 2007. - 315 с.
16. *Пекін А.* Економічна безпека підприємств як економіко-правова категорія / А. Пекін // Економіст. - 2008. - № 8. - С. 23-25.
17. Понятие экономической безопасности: определение, содержание, критерии. - Режим доступа : <http://www.pravo.vuzlib.net>
18. *Шлыков В. В.* Экономическая безопасность предприятия / В. В. Шлыков // ЭКО. - 2002. - № 11. - С. 94-99.
19. Економічна безпека підприємництва як структуроутворюючий елемент теорії детінізації економіки. - Режим доступу : <http://www.vuzlib.net>
20. Экономическая безопасность предприятия. Угрозы. - Режим доступа : <http://kolchuga-ksb.com.ua>
21. Экономическая безопасность предприятия. - Режим доступа : <http://www.ahoroshiy.com>

УДК 35.08(477)

Пархоменко-Куцевіл О.І.,

кандидат наук з державного управління,
заступник віце-президента Національної академії
державного управління при Президентові України

Теоретичні засади формування системи державних посад в Україні та за кордоном

У статті проаналізоване поняття "система державних посад". Крім того, розглянуто систему державних посад в Україні, а також за кордоном (у Франції, ФРН, США, Угорщині, Великій Британії, Японії, КНР, Грузії та ін.). На підставі комплексного аналізу системи державних посад за кордоном визначені шляхи реформування національної системи державних посад.

Ключові слова: державна служба, посада, державна посада, ієрархія державних посад, система державних посад.

Пархоменко-Куцевил О.И. Теоретические основы формирования государственных должностей в Украине и за рубежом

В статье проанализировано понятие "система государственных должностей". Кроме того, рассмотрена система государственных должностей в Украине, а также за рубежом (во Франции, ФРГ, США, Венгрии, Великобритании, Японии, КНР, Грузии и др.). На основании комплексного анализа системы государственных должностей за рубежом определены пути реформирования национальной системы государственных должностей.

Ключевые слова: государственная служба, должность, государственная должность, иерархия государственных должностей, система государственных должностей.

Parhomenko-Kutsevil O.I. Theoretical basis of the formation of public office in Ukraine and abroad

In the article are analyzed the concept of a system of public positions. We consider a system of public positions in Ukraine and abroad (France, Germany, USA, Hungary, UK, Japan, China, Georgia, etc.). Based on a comprehensive analysis of public positions abroad the ways of reforming the national system of public positions.

Key words: public service, position, public positions, hierarchy of the public positions, the system of public positions.

Постановка проблеми. Ефективність та результативність державної служби України залежить від багатьох факторів, а насамперед від кадрового складу системи державної служби. Саме управлінці, що працюють на державній службі, приймають управлінські рішення, розробляють алгоритм їх виконання та реалізують механізми впровадження. Водночас кожен фахівець має своє місце в системі державної служби - його посаду. Від раціонального заміщення державних посад залежить і якість діяльності органу державної влади та системи державної служби загалом.

На цей час існує низка проблем, які впливають на якість заміщення державних посад. По-перше, кадрові технології, що застосовуються на державній службі, мають формальний характер. Зокрема, формування кадрового резерву, проведення атестації здійснюються формально. По-друге, не існує системного підходу до формування кадрів державної служби та їх постійного розвитку впродовж усієї професійної діяльності. Зокрема, відсутнє системне планування всіх етапів розвитку кадрів державної служби. По-третє, державні посади розподілені за формальною ознакою - місцем в ієрархії державних посад, а це не дає можливості застосовувати аналогічні кадрові технології до однієї групи (категорії) державних посад.

З метою раціонального заміщення державних посад, на наш погляд, необхідні розробка та впровадження інноваційної класифікації державних посад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття "посада", його функціональне наповнення, природу розглядають українські та іноземні вчені: Ю.Битяк, М.Казанцев, О.Оболонський, Г.Петров, Ю.Старілов, С.Студенікін, М.Тихомиров, А.Турчинов. Водночас поза увагою дослідників залишається проблема раціоналізації розподілу державних посад.

Тому *невирішеною частиною загальної проблеми* є системний аналіз розподілу державних посад в Україні та за кордоном, обґрунтування шляхів удосконалення системи державних посад.

Виклад основного матеріалу. Система державних посад є динамічною складною системою, яка постійно змінюється та вдосконалюється.

Поняття "система державних посад" можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. У "вузькому" розумінні система державних посад - це сукупність державних посад, розміщених у чітко регламентованій відповідно до чинного законодавства ієрархічній структурі.

У широкому розумінні система державних посад включає такі елементи: сукупність державних посад, виконання державної посади, управління персоналом, кадрові технології формування державних посад (відбір, проходження кар'єри, навчання, підвищення кваліфікації, оцінка, мотивація, адаптація), державний службовець.

В Україні розподіл державних посад визначений Законом України "Про державну службу" [3]. Існують категорії та ранги, відповідно до яких розподіляються посади. Разом з тим такий розподіл посад є формальним та не реалізує своєї місії, тобто посади, віднесені до певної категорії, не мають єдиних, схожих, однорідних рис. У зв'язку із цим формування та розвиток кадрового потенціалу державних посад певної категорії унеможливлено. Це пов'язано з тим, що згадані посади об'єднані в певні групи (категорії), однак такі групи неоднорідні, мають різне змістове навантаження, функціональні обов'язки, структуру ділових операцій тощо.

Наприклад, у першу категорію державних посад об'єднані як посади перших заступників міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Уряду України, їх

перших заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, заступників керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, так і голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Слід зазначити, що функціональні обов'язки та спрямування діяльності навіть заступників міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Уряду України, та керівника Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України різняться між собою, враховуючи спрямування їх діяльності, а також ці функції відрізняються між зазначеними посадовцями та головами місцевих органів влади.

Водночас відповідно до Закону України "Про державну службу" (який набере чинності з 1 січня 2013 р.) також державні посади різних рівнів об'єднані в одні групи. Так, до підгруп I-2, II-2, III-2, IV-2, V-2 належать посади державної служби в державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, і їх апараті, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах і службах, створених Президентом України (крім зазначених в абзаці другому цієї частини), Національному банку України, а також посади державної служби в Національній академії державного управління при Президенті України та Інституті законодавства Верховної Ради України, визначені законодавством [4]. Усі наведені посади мають різне функціональне призначення та навантаження, тому їх об'єднувати в одну групу, на наш погляд, нелогічно.

З метою виявлення шляхів удосконалення системи державних посад в Україні проаналізуємо зарубіжний досвід розподілу державних посад. Він залежить від багатьох факторів, у тому числі: історії розвитку державотворення, історії становлення державного управління та державної служби, функціонального навантаження на державну службу, ролі державної служби в системі державного управління та ін.

Так, у Франції державні посади розподіляються на посади функціонерів, які призначені на постійну посаду та введені в штат із наданням чину і підпорядковуються статуту, та нефункціонерів, які набираються за контрактом і не включаються в штат установи. Серед них помічники, сезонні робітники, службовці з почасовою оплатою та ін.

Разом з тим у Франції є такі види публічної служби: по-перше, політична, до якої належать міністри, їх заступники та інші працівники, які хоч і мають частину привілеїв державних службовців, але призначаються поза конкурсом, а їх звільнення не потребує жодного обґрунтування, по-друге, цивільна, до якої належать адміністративні співробітники міністерств, департаментів, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, які призначаються за конкурсом (як правило) та мають значні гарантії від звільнення, закріплені в законодавстві; по-третє, воєнізовані (мілітарні), до яких належать військовослужбовці, співробітники префектур, судів, поліції, жандармерії, авіадиспетчери та ін. [8, с. 315], тобто у Франції посади державних службовців розподілені за функціональними ознаками.

У ФРН до державних службовців зараховуються три категорії осіб:

1) чиновники (власне державні службовці, які пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядними органами публічно-правовими відносинами; наділені владними повноваженнями; призначаються на посади довічно; отримують зарплату у вигляді грошового утримання, розмір якого залежить від рангу і категорії посади; після відставки отримують державні пенсії з федерального чи земельного бюджету);

2) службовці (особи, які пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядними органами, установами приватно-правовими відносинами за строковими трудовими угодами; не наділені владними повноваженнями; отримують зарплату згідно з тарифними угодами; після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням);

3) працівники (наймані технічні працівники, які пов'язані з федеральними, земельними, самоврядними органами, установами чи підприємствами приватно-правовими відносинами за строковими трудовими угодами; отримують зарплату згідно з тарифними угодами; після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням) [8, с. 410].

У США поділ усіх державних посад здійснюється на два типи:

1) політичні керівники, що призначаються поза конкурсом (міністри, керівники ЦРУ, ФБР тощо);

2) кар'єрні (професійні бюрократи), що призначаються за конкурсом, але частина посад, на яких конкурси вважаються недоцільними, віднесені до "реєстрів А і В". До "реєстру А"

належать посади, що заповнюються без іспитів, такі як капелани (священники) Міністерства оборони, юристи, службовці Федеральної резервної системи. До "реєстру В" належать посади з вступним, але не конкурсним, іспитом: чиновники розвідувального співтовариства США, інспектори Міністерства фінансів, категорії "PL" - службовці NASA та ін.

Державні посади поділені на 23 розряди, а саме [2, с. 143-144; 10, с. 325]:

- розряди 1-4 - нижчий (технічний) персонал. Службовці цих категорій виконують просту рутинну або нескладну роботу під керівництвом та загальним спостереженням. Ці службовці або не виносять незалежних суджень або виносять їх відповідно до провідної політичної точки зору та відповідних процедур. За матеріальним становищем вони належать до низькооплачуваних працівників;

- розряди 5-8 - виконавчий персонал, для виконання роботи цим службовцям потрібні спеціальні знання та підготовка, а також здібності до індивідуальної роботи. Цей персонал має дипломи вищих навчальних закладів. Він не виконує будь-яких адміністративних функцій, а його професійна діяльність здійснюється під загальним спостереженням. За матеріальним становищем вони належать до категорії середньооплачуваних працівників;

- розряди 9-14 - середній керівний персонал (керівники груп, відділів). Службовці 11-ї категорії повинні бути здатними приймати рішення, 12-ї категорії - проявляти здібності до керівництва, 13-ї категорії - можуть бути помічниками голів невеликих підрозділів, 14-ї категорії - головами підрозділів або бюро;

- розряди 15-18 - вищий керівний персонал (керівники управлінь, їх заступники). До їх обов'язків входить планування та керівництво спеціалізованими програмами виключної складності та відповідальності;

- розряди 19-23 - служба найвищих керівників (керівники державних агенцій, бюро, служб та їх заступники, помічники та заступники міністрів).

В Угорщині існує п'ять категорій державних службовців (агентів) [10, с. 306-307]:

- 1) відповідальні службовці в органах державного управління, наділені повноваженнями для прийняття важливих рішень;

- 2) агенти, уповноважені державою на надання суспільних послуг (викладачі, працівники охорони здоров'я та ін.);

- 3) "сині комірці" (робітники державних підприємств);

- 4) агенти в уніформі (поліцейські, митники, пожежники, військовослужбовці);

- 5) спеціалісти юстиції (судді, співробітники судів, прокуратур та ін.).

У Великій Британії існують такі типи державних посад.

Групу старших політичних та адміністративних керівників становлять чиновники адміністративного класу в ранзі помічника заступника, заступника постійного секретаря, постійного секретаря. Вони несуть особисту відповідальність безпосередньо перед міністром за керівництво у своїй галузі адміністративно-державного управління.

Друга група - адміністративна. Вона включає два ступені: учень адміністратора та старший виконавець. Адміністративна група вирішує широке коло питань - від координації діяльності державного апарату та керівництва роботою міністерств до виконання звичайних канцелярських обов'язків.

Третя група об'єднує науково-професійних працівників та технічних спеціалістів. До неї входять архітектори, вчені, інженери, які працюють над проблемами освіти та професійної підготовки чиновників. Організована також допоміжна група технічних працівників. Це креслярі, діловоди, які зайняті суто виконавською роботою [2, с. 164].

До складу державних службовців Японії включені, крім адміністративного апарату, особи, які працюють на підприємствах, що належать державі, службовці залізничних доріг, працівники телебачення, державних та громадських (муниципальних) шкіл, військовослужбовці, працівники поліції та пожежної служби.

Особи, які належать до державних службовців, у Японії залежно від характеру діяльності розподіляються на дві групи: працівники "звичайної служби" та працівники "особливої служби".

Працівники "звичайної служби" - це основна маса чиновників, яких у країні налічується близько 3 млн осіб. Службове становище чиновників визначається посадами, які вони обіймають відповідно до свого рангу, стажу роботи та інших обставин. Від посади, яка визначає обсяг повноважень, залежить розмір зарплати згідно з жорстко регламентованою шкалою. За зазна-

ченою шкалою всі чиновники (тобто державні службовці, які входять у першу категорію осіб, зайнятих на "звичайній службі") розподіляються на вісім рангів. Кожний ранг ділиться ще на 15 розрядів. Ранг кожного чиновника залежить від посади, яку він обіймає в державному апараті, а його розряд - від стажу роботи, освіти, службових характеристик тощо. Вищим рангом ієрархії є перший, що ж стосується розрядів, то перший у кожній ранговій категорії є найбільш низькооплачуваним [5, с. 49-50].

Водночас державні службовці в Китаї є лише працівниками, які обіймають штатні посади в адміністративному апараті [1; 5, с. 54]. В КНР встановлена ранжована ієрархія співробітників адміністративних органів. Разом з тим ранг пов'язаний з певними посадами, ступенем відповідальності, складністю роботи, набутим досвідом, а також з моральними якостями, діловими здібностями, практичними успіхами, які проявляє державний службовець на посаді. Рангів усього 15. До першого рангу віднесений тільки прем'єр Держради. Його заступники та члени Держради віднесені до 2-3-го рангів, міністри та головні посадові особи провінціального щабля - до 3-4-го рангів. На нижньому щаблі цієї ієрархії розміщені діловоди (10-15-й ранги). Система рангів не поширюється на робітничий і технічний персонал адміністративного апарату, які не належать до державних службовців.

Крім того, посади державних службовців в КНР поділяються на керівні та некерівні. До некерівних посад віднесені: діловоди, співробітники секторів, секретарі заступників завідувачів відділів, помічники референтів, референти, помічники інспекторів та інспектори [1].

У Казахстані існує поділ посад державних службовців на адміністративні (96-97%) та політичні. Адміністративні державні службовців поділені на групи категорій А, В, С, D, E (А - це Адміністрація Президента, В - апарати органів гілок влади на республіканському рівні, С - апарати державних органів республіканського рівня, D - апарати органів гілок влади на місцевому рівні, E - місцеві виконавчі органи) [5, с. 80].

У Грузії публічну службу здійснюють [5, с. 85]:

- державно-політична посадова особа - особа, яка обіймає державно-політичну посаду, - державну посаду, передбачену Конституцією Грузії, Конституціями Абхазької та Аджарської автономних республік (Президент Грузії, член Парламенту Грузії, член Уряду Грузії, член вищих представницьких органів, керівник представницьких закладів Абхазької та Аджарської автономних республік);

- чиновник - особа, яка призначається або обирається на штатну посаду казенного закладу;

- підсобний службовець - технічний працівник, який приймається за трудовою угодою на передбачену штатом закладу посаду підсобного працівника;

- позаштатний службовець - особа, яка приймається на службу за призначенням або трудовою угодою на певний термін для виконання непостійних завдань.

Державні посади в Таджикистані поділяються на такі категорії:

- вищу - вищі державні посади державної служби в Республіці Таджикистан;

- першу - головні державні посади державної служби;

- другу - провідні державні посади державної служби;

- третю - старші державні посади державної служби;

- четверту - молодші державні посади державної служби.

До державних службовців у Таджикистані не належать особи, які здійснюють технічне обслуговування та забезпечують функціонування державних органів та їх апаратів [5, с. 90].

Державним службовцям у Таджикистані можуть бути присвоєні такі кваліфікаційні чини:

- дієвий державний радник Республіки Таджикистан - державним службовцям, які обіймають державні посади державної служби вищої категорії;

- державний радник Республіки Таджикистан - державним службовцям, які обіймають державні посади державної служби вищої та першої категорій;

- державний радник 1, 2 та 3-го класу - державним службовцям, які обіймають державні посади державної служби першої та другої категорій;

- радник державної служби 1, 2 та 3-го класу - державним службовцям, які обіймають державні посади державної служби другої та третьої категорій;

- референт державної служби 1, 2 та 3-го класу - державним службовцям, які обіймають державні посади державної служби четвертої категорії.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що розподіл державних посад в Україні здійснено за основним параметром - їх ієрархічністю. Такий розподіл посад державної служби не дає можливості раціонально формувати кадровий потенціал на такі посади, тобто застосовувати аналогічні кадрові технології (відбір, проходження конкурсних процедур, адаптація, мотивація, навчання, підвищення кваліфікації тощо) до однієї групи (категорії) державних посад. Усі групи (категорії), що об'єднують державні посади, неоднорідні за своїми характеристиками та виконуваними функціями. В одній групі об'єднані посади як центральних, так і місцевих органів державної влади.

Водночас за кордоном (у тому числі у Франції, Великій Британії, США) державні посади розподілені за принципом функціонального призначення посади та функціонального "навантаження" на посаду. Крім того, до державних посад за кордоном віднесені не тільки технічно-допоміжний персонал, але і військові, а також фахові спеціалісти, які обслуговують працівників органів державної влади, формують експертні висновки. Крім того, спостерігається тенденція до чіткого розподілу між політичними та адміністративними посадами, що свідчить про професіоналізацію державної служби, захист фахівців від політичних змін.

Таким чином, розподіл державних посад повинен бути зорієнтований на функціональне призначення посади, посадових обов'язків державних службовців, які обіймають посади. Раціональний розподіл державних посад дасть можливість ефективно формувати та розвивати кадровий потенціал державних службовців, зменшити витрати на формування кадрового складу державної служби України.

У перспективі подальших досліджень є доцільним визначення різних підстав для класифікації системи державних посад, обґрунтування концептуального змісту розвитку системи державних посад.

Список використаних джерел

1. *Барциц И.* Новое в законодательстве Китайской Народной Республики о государственной службе / И. Барциц // Гос. служба. - 2006. - № 5. - С. 131-141.
2. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. - М. : Логос, 2000. - 200 с.
3. Закон України про державну службу. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
4. Закон України про державну службу від 17 листоп. 2011 р. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1321276112090666>
5. *Зенков М. Ю.* Зарубежный опыт управления: Государственная служба : учеб. пособие / М. Ю. Зенков. - Новосибирск : НГАУ, 2004. - 130 с.
6. *Ирхин Ю.* Управленческая культура Японии: традиции и инновации / Ю. Ирхин // Гос. служба. - 2007. - № 4. - С. 160-172.
7. *Капаров С. Г.* Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы / С. Г. Капаров // Вопр. гос. и муницип. упр. = Public Administration. - 2010. - № 2. - С. 81-91.
8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А. В. Кірмач, В. К. Тимощук, М. В. Фігель та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика ; Центр політико-правов. реформ. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.
9. *Хміль Ф. І.* Управління персоналом : підручник / Ф. І. Хміль. - К. : Академвидав, 2006. - 488 с.
10. *Черноног Є. С.* Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. - К. : Знання, 2008. - 458 с.