

Г. Ю. Герман,
аспірант кафедри права та законотворчого процесу,
Національна академія державного управління при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КАР'ЄРНОЇ ЦИВІЛЬНОЇ СЛУЖБИ В ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВАХ

У статті розглянуто організаційно-правові засади кар'єрної цивільної служби в демократичних державах. Виділено основні напрями кар'єрного зростання державних службовців та їх залежність від навчання та підвищення кваліфікації.

In the article organizationno-pravovye bases of quarry civil service are considered in the democratic states. Basic directions of quarry increase of civil servants and their dependence are selected on teaching and in-plant training.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Одним із засобів інтеграції України в світову спільноту є вивчення та творче використання світового досвіду з питань підготовки та кар'єрного просування державних службовців. Це передбачає розширення співробітництва з міжнародними організаціями, що включає створення системи прямих зв'язків органів державної виконавчої влади та навчальних закладів з відповідними органами, установами та організаціями за кордоном; запровадження спеціального обміну досвідом з метою вдосконалення системи підготовки державних службовців в Україні. Наша держава має значний людський потенціал, а для подолання гальмівних чинників розвитку держави передусім необхідно змінити практику законодавчого регулювання в цілому та державного управління зокрема, гарантувати дотримання принципу верховенства права, що забезпечить найважливіші характеристики державного управління, а саме: надійність і передбачуваність. Такий підхід дозволить підвищити престиж державного службовця як представника держави; людини, яка мислить стратегічно та бачить перспективу: розбудову сильної правової держави, соціально орієнтованої економіки, визнання України на міжнародній арені.

Незважаючи на різноманітність стилів державного управління, проблема підвищення якості роботи державного апарату актуальна для багатьох країн. Статус державного службовця, як правило, визначається законодавчо. Обов'язковими вимогами при вступі на державну службу є наявність базової освіти і спеціального попереднього навчання. З метою професійного зростання протягом всієї кар'єри проводиться підвищення кваліфікації, перепідготовки та стажування державних службовців.

Мета статті — проаналізувати досвід організаційно-правових засад кар'єрної цивільної служби в демократичних державах і визначити напрями актуальні для вдосконалення їх в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Треба зазначити, що певний внесок у дослідження теми адаптації державної служби в Україні до досвіду зарубіжних країн, що мають високу ефективність своєї державної служби, зробили такі науковці, як: Б. Гаєвський, Н. Гончарук, С. Дубенко, Ю. Іщенко, Р. Калюжний, І. Лавренчук, А. Мішина, О. Мельников, Н. Нижник, В. Ребало, С. Серьогін, Г. Чернецький та ін. Але в нашій країні ще на сьогодні відсутні методи та принципи державного управління стосовно вдосконалення системи кар'єрного просування державних службовців.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На підставі аналізу наукової літератури можна виділити три підходи до управління професійним розвитком кадрових ресурсів державної служби — англосаксонський, французький та американський [10, с.238].

Представниками англосаксонського підходу є Великобританія та Німеччина. У Великобританії історично складалося, що підготовка до державної служби була засобом набуття службовцями компетентності, необхідної для службовців тієї чи іншої посади. У межах реформування систе-

ми державної служби були розроблені критерії оцінювання компетентності спеціалістів, що спонукає державних службовців до їх постійного професійного зростання, вдосконалення, опанування нових знань та ефективних методів роботи.

Оскільки всі державні службовці у Великобританії розподілені на сім класів (найвищі посади належать до першого класу), під час вирішення питання щодо підвищення на службі та присвоєння наступного класу рівень освіти та професійної підготовки розглядається як один із вирішальних аргументів.

У ході модернізації державного управління була розроблена система оцінки компетентності, яка визначала вимоги до державних службовців до їх постійного підвищення професійності. Реалізація такого підходу дає змогу розвитку позитивній мотивації до отримання нових знань та освоєння ефективних методик праці.

Можна відзначити, що централізованої програми підготовки кадрів на державній службі не існує і основна частина вищої та середньої ланки навчається у Коледжі державної служби, де метою цього навчання є надання державним службовцям додаткових адміністративних навичок та вмінь, необхідних на посадах, які вони займають у майбутньому. У період навчання вивчаються такі предмети, як конституція та закон, взаємовідносини між міністрами та державними службовцями [1]. Таким чином, прямий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі у Великобританії є сильною мотивацією до постійного професійного вдосконалення державних службовців.

Просування по службі у Великобританії залежить від щорічних звітів, які складаються на рівні окремих міністерств. Звіти передаються в Раду з просування міністерства, яка остаточно вирішує питання щодо просування по службі чиновників [2].

Цей досвід Великобританії можна запозичити для України, корисними б була розробка чітких критеріїв оцінки та впровадження її в систему контролю якості виконуваної роботи та компетентності державних службовців і їх зв'язок між результатами навчання і кар'єрного зростання. Це створить позитивний стимул для вдосконалення професійних навичок і якісного виконання роботи державними службовцями.

Розглядаючи досвід Німеччини, бачимо, що претендент, вступаючи на державну службу, повинен пройти попередню спеціальну підготовку.

Попередня спеціальна підготовка молодих спеціалістів не є вузькоспеціалізованою. Її мета — гармонічна інтеграція державного службовця нижньої ланки в систему державної служби. На цьому етапі увага приділяється знайомству з основними завданнями держслужби, з правами і обов'язками, що забезпечують виконання службових обов'язків. На початковій стадії програма орієнтована, перш за все, на формування навичок, які дозволяють налагодити міжособистісні контакти, адаптуватися до адміністративного середовища.

Безперервне навчання — обов'язкова умова кар'єрного зростання у системі державної служби Німеччини. Іспит на право зайняття посади складається по обов'язковим (адмі-

ністративне право та право окремих земель, законодавче регулювання праці у певній сфері діяльності) і факультативним дисциплінам. Особи, які мають юридичну освіту, серед державних службовців складають 65%. Якщо кандидат на посаду вищої категорії не має юридичної освіти, то впродовж двох років він проходить обов'язкову підготовку в спеціалізованих вищих навчальних закладах.

Але, не дивлячись на комплексність системи підготовки кадрів для державної служби, зв'язок між результатами навчання і подальшою діяльністю спеціалістів не досить тісний. Прийняття рішення про кар'єрне зростання залежить від стажу роботи, здачі іспитів, а відмітка про підвищення кваліфікації відображається тільки в особових справах державних службовців.

Кар'єра державного службовця у Німеччині не є альтернативною політичній кар'єрі, а, навпаки, вона є часто передумовою успішній політичній діяльності.

Кар'єрне просування в Німеччині строго регулюється законодавством і засноване на двох принципах: підвищення кваліфікації та поступовість просування. Виняток допускається лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів. Кар'єрне просування у Німеччині також залежить від безпосередньої оцінки державного службовця.

Існує ще один підхід до управління професійним розвитком державних службовців. Це — французький підхід. Його представником є Франція, Італія та Іспанія.

У Франції, як процедура наймання державних службовців, застосовується конкурс. Загальний статут передбачає проведення конкурсу перед заміщенням посади з більшої частини категорій службовців. Конкурс вважається найкращим способом відбору кандидатів. Він дотримується принципу рівного доступу громадян до державної служби, і відбір заснований винятково на заслугах і талантах кандидатів на посаду.

Навчання також займає вагомe місце в розвитку кар'єри. Протягом всієї кар'єри державний службовець може бути експертом, менеджером або стратегом, а також може виконувати ці функції одночасно. Тобто лише початкового навчання недостатньо, оскільки компетенції постійно еволюціонують.

Особливе місце в створенні вищих кадрів державного апарату займає Національна школа адміністрації. Вона готує державних службовців вищої категорії. Закінчення ЕНА відкриває шлях до самих вищих адміністративних посад. Велика кількість виконавчої влади має свої школи адміністраторів, де кількість слухачів відповідає кількості бюджетних посад, на які будуть направлені випускники. Підготовка включає теоретичні курси, адаптаційну практику і стажировку на робочому місці.

Правове положення французьких державних службовців визначено в Конституції Франції, Законі про загальний статус людини від 19 жовтня 1946 року, Ордонансі про державну службу від 4 лютого 1959 року, Інструкції 1946 року та інших нормативних актах відомств.

Розвиток кар'єри у Французькій системі державної служби може проходити у двох напрямках:

— зростання в межах корпусу, що залежить від стажу роботи (зростання по ієрархії) та професійної вартості працівника (зростання по рангу пов'язане з професійною вартістю);

— перехід з корпусу до вищого корпусу, який може відбутися через складання внутрішніх конкурсних іспитів, про що говорилося вище, або через певні списки, що визначають спроможність (іспит або вибір). Французька державна служба має міцну традицію внутрішнього просування по службі [6, с. 12].

Розвиток кар'єри є не тільки питанням просування, це також питання і про призначення на різні робочі місця в період перебування на державній службі.

Отже, розглядаючи досвід Франції, можна б було використати довготривале поступове стажування в органах державної влади, на підприємствах і в навчальних закладах для українських державних службовців відповідно для спеціфіки їх виконуваної роботи та перспектив кар'єрного зростання.

Таким чином, у Франції та Німеччині є гарантія повільного, але вірного кар'єрного просування.

Заслугове на увагу і досвід розвитку кадрів державної служби в США.

Державна служба у США прирівняна до публічної служби, зазначені терміни є між собою тотожними. Характерною особливістю розвитку державної служби США є те, що

вона почала складатися не на основі законодавства, а на політичному звичаї. Це пояснюється своєрідністю соціально-політичної історії США і, перш за все тим, що державний апарат формувався в період, коли правлячі кола, прагнучи створити міцну центральну владу, не могли, відкрито протистояти ні силам, що виступають за зміцнення влади штатів, ні масі американського населення, що вимагає послідовного проведення в життя завоювань буржуазно-демократичної революції.

Законодавство ділить державних службовців на кілька категорій:

— кар'єрні державні службовці, що просуваються по службі відповідно до "системою заслуг";

— державні службовці, яких наймають на певний термін (до трьох років);

— державні службовці, яких наймають на строк дії надзвичайних обставин (але не більше ніж на 18 місяців);

— державні службовці на резервних посадах, перелік цих посад щорічно визначається Управлінням у справах державної служби в тих випадках, коли необхідно забезпечити повну політичну неупередженість у веденні справ);

— не кар'єрні державні службовці (які займають, головним чином, "патронажні" посади) [3].

Процедури конкурсного відбору на заміщення посад чи просування по службовим сходам на основі іспитів, щорічної атестації стимулюють їх до постійного підвищення професіоналізму.

Управління кадрів при президентові здійснює методичне та організаційне керівництво підготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів державного апарату. Діяльність навчальних закладів і центрів підготовки персоналу орієнтована на керівників середньої і вищої ланки. Навчання проводиться у Вашингтонському інституті управління, Інституті державної політики, Професійному інституті державної політики, Американської асоціації управління. В центрах проведення семінарів для адміністративних працівників організована підготовка за окремими галузями знань. Крім того, існує президентська програма інтернатури (стажування) в галузі управління для вступу на держслужбу. В її рамках випускники вищої школи отримують призначення на роботу в федеральні виконавчі органи влади строком на два роки. Протягом цього періоду стажери беруть участь у цільових проблемних групах і проектах, набуваючи досвід фінансового планування, управління персоналом, державними закупівлями, субсидіями і т.ін. не тільки на федеральному рівні, але і на рівні штатів. Після обов'язкового складання іспитів молодий спеціаліст вступає на цивільну службу.

Більш половини американських державних службовців проходять внутрівідомчу підготовку. Більшість чиновників мають технічну, природно-технічну освіту, є серед них і спеціалісти в галузі соціальних наук. Тому їм вкрай необхідна додаткова підготовка по актуальним проблемам державного управління.

Не залишається поза увагою аналіз нормативно-правового забезпечення, що має певні відмінності в Україні та США. Так, в Україні важливі питання щодо організації інституту державної служби регулюються законами, указами Президента, Постановами Кабінету Міністрів та наказами Національного агентства України з питань державної служби, у США — лише законами, указами та кодексами. Це пов'язано з тим, що у державі немає посади прем'єр-міністра, а президент об'єднує повноваження глави держави та уряду [8]. Також специфічною рисою американського підходу є те, що "у США не має меж жорсткої цільової прив'язки фахової підготовки до призначення на посаду, відповідними фахівцями достатньо насичується ринок праці, звідки вони на конкурентно-конкурсних засадах добираються і призначаються на посади" [7, с. 2 06].

В Україні сьогодні набувають особливої уваги питання, які пов'язані з розробкою концепції безперервності освіти фахівців, отже, закордонний досвід у цій сфері стане для неї в нагоді [10].

Системи державної служби тих чи інших країн за визначеними елементами (наймання, підготовка, добір, просування по службі) можна поділити на кар'єрні й посадові.

Кар'єрна модель, ще її називають закритою моделлю, характеризується елітарним підходом до призначення і добору державних службовців. Для цього державні службовці повинні отримати спеціальну освіту. Такий підхід більш властивий Німеччині, Японії, Франції.

Як стверджує О.Мельников, у кар'єрній системі працівник, що призначається на державну службу, проводить усе

своє професійне життя в такій ієрархії, де визначено його категорію, клас, ранг. Між рангом державного службовця й обійманою ним конкретною посадою за нормальної ситуації існує кореляція. Кар'єрна система забезпечує деякий автоматизм у просуванні по службі, але за більш високий ранг, відповідно до правил, доводиться змагатися за допомогою так званих внутрішніх конкурсів. Це досить тверда система, тому що, як правило, державний чиновник ніколи не виходить за межі однієї й тієї ж сфери діяльності, лише просувається службовими сходами [4, с. 125].

В умовах кар'єрної моделі державний службовець проходить своє професійне життя в ієрархічній структурі та має високі гарантії щодо збереження свого робочого місця. Навіть якщо існує конкурс та відбір на керівні посади, то основними претендентами на них будуть так звані "свої". Отже, головним критерієм цінності державного службовця є вислуга його років.

Головними умовами кар'єрного просування є відповідність наявних знань, умінь та навичок конкретній посаді.

У посадовій системі, чи, інакше можна сказати, відкритій моделі державної служби, існує інший вихідний пункт. Спочатку під час затвердження посад державної служби складається каталог умов для заняття кожної з посад. На цій основі державний чиновник використовується в точно визначеній сфері. Ліквідація посади означає припинення трудових відносин.

Таким чином, кар'єри державного службовця, незалежно від обійманої посади, у такій системі не існує.

Українська система державної служби стала на шлях кар'єрного розвитку.

Кар'єрний процес, як свідчать підсумки низки соціологічних досліджень, сьогодні розвивається в Україні стихійно, в умовах масового скорочення кадрів, наявності 15 — 20 % вакантних місць в апараті, відсутності стабільності штатів. Цей процес поки ще не направляє, не стимулюється матеріально, організаційно, не забезпечується законодавчо. У результаті, як уже відзначалося, при високому кар'єрному настрої службовців їхній інтерес до підвищення своєї кваліфікації приглушений, більшість із них не впевнені, що просування по службі скільки-небудь залежить від результатів кваліфікаційних іспитів та атестацій. Але ж престижність професії, бачення перспектив професійного зростання й можливості поліпшення свого добробуту знаходяться у прямій залежності від результатів праці — найважливішого стимулу не тільки в роботі, але й у мотивації до навчання [5, с. 353].

ВИСНОВКИ

Дослідження показали, що забезпечення кар'єрного процесу й управління ним можливо лише на довгостроковій основі, в умовах стабільності функціонування державного апарату та з урахуванням як позитивного, так і негативного досвіду систем державної служби закордонних країн, а також деяких аспектів функціонування в їхніх рамках чиновників [9, с. 35].

Розглядаючи досвід Великобританії можна зробити наступні висновки:

- зміст навчальних програм повинен визначатися метою поточної політики, причому основною з них є підвищення якості надання державних послуг;
- необхідна система постійної оцінки компетентності державних службовців, що визначає вимоги до постійного рівня професіоналізму;
- важливо створювати і розвивати широку мережу курсів і семінарів на рівні міністерств і відомств, формуючи таким чином систему підвищення кваліфікації, що реагує на потреби поточного періоду.

Французька система функціонування державного апарату також свідчить про ефективність постійної професійної підготовки. Заслугують на увагу, наприклад, такі моменти: обов'язкова участь у конкурсі для вступу на державну службу в органи державного управління, поєднання теоретичного навчання з практикою (у формі стажування в різних органах влади).

Досвід США в галузі формування кадрів державного апарату демонструє продуктивність конкурсного заміщення посад, кар'єрного просування з обліком результатів іспитів і щорічної атестацією персоналу. Можна використовувати і таку специфічну рису американської системи, як дворічна (для випускників вузів) інтернатура в органах державної влади.

Така система дозволяє, по-перше, підвищити кваліфікацію випускників, доповнити їх теоретичні знання практичними навичками і вміннями; по-друге, приймати на державну службу людей, які мають хист до такого роду діяльності і мають до неї здібності.

Ми бачимо, що існує реальна потреба в оновленні мети підготовки, підбору державних службовців, що зумовлена необхідністю переходу від системи цінностей тоталітарного суспільства до системи цінностей демократичного, що відповідають реаліям сьогодення.

На підставі узагальнення отриманих результатів можна сформулювати спільну мету підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи — це професійний та особистісний розвиток фахівців-універсалів, здатних ефективно працювати в нових умовах. Крім цього, все більшого поширення в світі набуває оцінювання якості підготовки кадрів для державного апарату з погляду її відповідності чи невідповідності гуманістичним принципам, особистісно-орієнтованому підходу, індивідуальним планам кар'єрного розвитку персоналу.

Для України, як і для інших пострадянських країн, є доцільним спільне оцінювання ефективності підготовки державних службовців, навчальних закладів та відповідних органів виконавчої влади. Поєднання зовнішньої і внутрішньої оцінки потреб державних службовців у підготовці та ефективності її надання сприяє наближенню навчання до практичної діяльності.

Тому під час реформування державної служби України підтверджується доцільність використання закордонного досвіду в сфері управління професійним розвитком кадрів. Однак під час його адаптації до українських умов необхідно враховувати історичні, соціально-економічні, політичні та культурні особливості нашої країни, її ресурсні та кадрові можливості.

Література:

1. Атаманчук С.Г., Матирко В.И. Государственная служба: кадровый потенциал: [учебное пособие] / Атаманчук С.Г., Матирко В.И. — М.: Дело, 2001. — 216 с.
2. Гайдученко С. О. Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн Європейського Союзу / С. О. Гайдученко // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2009. — Вип. 3 (3). — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/09gsokes.pdf
3. Державна служба в США [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://refs.co.ua/86303-Gosudarstvennaya_sluzhba_v_SSHA.html
4. Мельников О.Ф., Татарець О.Л. Вивчення людських ресурсів (французький досвід) / Мельников О.Ф., Татарець О.Л. // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / УАДУ ХФ. — Х., 2001. — № 2. — С. 122—136.
5. Мельников О.Ф., Татарець О.Л. Управління штатами // Мельников О.Ф., Татарець О.Л. // Вісн. УАДУ. — 2002. — № 3. — С. 352—359.
6. Система підготовки державних службовців у Франції / Раймон Піганьоль, експерт проекту Twinning "Розвиток і удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні", голова Департаменту з європейських і міжнародних справ, Головне управління адміністрації і державної служби, Міністерство державної служби Франції [Звіт] система підготовки державних службовців у Франції Проект Twinning "Підтримка розвитку та вдосконалення системи підготовки державних службовців в Україні". — Київ, 2010. — С. 12—14.
7. Слюсаренко О.М. Про професійний добір і фахове навчання в системах кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи / О.М. Слюсаренко // Вісн. НАДУ. — 2004. — № 2. — С. 206.
8. Стельмашук Л. С. Теоретико-організаційні аспекти функціонування інститутів державної служби в Україні та США: порівняльний аналіз [електронний ресурс] / Л. С. Стельмашук // Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид. — 2011. — № 8. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=315>
9. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ Л., РОМАНОВСЬКИЙ О. Керівник — професіонал нової формації / ТОВАЖНЯНСЬКИЙ Л., РОМАНОВСЬКИЙ О. // Вища освіта України. — 2002. — № 1. — С. 34—39.
10. Яшина Ю. В. Адаптація зарубіжного досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби / Яшина Ю. В. // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2010. — № 1 (4). — С. 236—245.

Стаття надійшла до редакції 08.06.2012 р.