

*Т. А. Соколова,  
здобувач, Інститут проблем державного управління  
та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України*

# ВПЛИВ КОНФІГУРАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ НА ЯКОСТІ КАР'ЄРНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

---

*У статті досліджено ефективність державної служби України на базі дослідження основних конфігурацій систем державної служби, їх характеристик; дано визначення конфігурації системи державної служби України та її впливу на якості кар'єрного потенціалу державного службовця.*

*In the article the efficiency of civil service of Ukraine, grounding on the main civil service systems configuration, is researched; the definition of ukrainian civil service system configuration and its influence on civil servant career potential are given.*

---

*Ключові слова: державна служба, конфігурація системи державної служби, політичні режими, кар'єрний потенціал державного службовця, управління персоналом.*

*Key words: civil service, civil service systems configuration, political regimes, public servant career potential, personnel management.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розбудова соціальної та правової української держави, необхідність проведення політичної модернізації та підвищення соціальних стандартів в умовах світової фінансової кризи поставили питання про професійний розвиток апарату органів державної влади, формування нового корпусу державної служби, здатного ефективно проводити соціально-економічні реформи. Між тим, вихід на новий рівень кадрового забезпечення державної служби неможливий без усебічного аналізу існуючої кадрової ситуації. Тому одним з пріоритетних завдань управлінської науки повинно стати вивчення світового досвіду, а також набуття та вдосконалення власного.

Не останнє місце у підвищенні ефективності державної служби відіграє визначення і розуміння конфігурації системи державної служби України та використання якостей кар'єрного потенціалу її державних службовців. Актуальність цієї теми посилюється ще й з врахуванням євро-інтегральних прагнень України, адже реформуван-

ня національної державної служби має відбуватись з урахуванням досвіду поліпшення держслужби та практики вирішення проблем, існуючих у країнах ЄС.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Конфігурації різних організаційних систем давно є предметом наукового інтересу. В останні роки з'явилося багато наукових досліджень, в яких значне місце займають питання впливу політичного режиму на систему державної служби та розуміння державними службовцями місії органів державного управління. Дослідження окремих питань з цієї тематики займалися відомі західні фахівці Г. Бекке, Д. Міллер, Г. Мінцберг, Е. Морган, В. Оучі, Дж. Перрі, Ф. Ріггс, Д. Ровет, Т. Тунен, П. Фрізен, Р. Хол та інші. Питання підвищення ефективності державної служби досліджуються в наукових працях Ж. Зіллера, Дж. Огера, К. Роджерса, Д. Сьюпера, Дж. Роланда, Л. Гофмана, К. Худа, Э. Шейн та ін.

Як показують дослідження, вітчизняна наука та

практика ще не вирішила проблему впливу конфігурації системи державної служби України на якості кар'єрного потенціалу державного службовця та не виробила необхідний теоретично-практичний матеріал для створення в системі державної служби України ефективного механізму управління кар'єрним потенціалом державного службовця, що зумовило необхідність подальшого дослідження цієї складової теми.

## ЦІЛІ ДОСЛІДЖЕННЯ

Автором досліджується ефективність державної служби на базі дослідження основних конфігурацій систем державної служби. Метою є дати визначення конфігурації системи державної служби України та її впливу на якості кар'єрного потенціалу державного службовця.

## ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Актуальною перспективою підвищення ефективності державної служби країни залишається вплив конфігурації системи державної служби на якості кар'єрного потенціалу державного службовця.

Найбільш відомим прикладом можна навести працю Д. Міллера і Г. Мінцберга [5], які запропонували п'ять подібних конфігурацій: проста структура, машинна бюрократія, професійна бюрократія, дивізійна форма й "адхократія" (ad hoc crasy). Поняття конфігурації в цьому та інших випадках використовується для класифікації і порівняльного аналізу організацій, що є вельми корисним для визначення загальних тенденцій їх розвитку, чинників впливу на їхню діяльність, особливостей взаємодії з навколишнім середовищем тощо.

На думку Д. Міллера і П. Фрізена, конфігурації можуть бути отримані двома способами: концептуальним і емпіричним [4]. Вони відзначають, що концептуальні конфігурації визначаються на основі власної теоретичної побудови або синтезу літературних джерел, тоді як емпіричні конфігурації є продуктами статистичних або соціологічних досліджень багатовимірних даних щодо великого масиву організацій (у даному випадку використовується концептуальний підхід). Але в будь-якому випадку в основі конфігурації повинні знаходитися певні характеристики, поєднання різних значень яких і створює різні конфігурації. Як писав із цього приводу на початку 70-х років ХХ ст. Р. Хол, дані характеристики організації повинні описувати технології, зовнішнє середовище, персонал, структуру, процеси і результати діяльності [2].

Дещо іншу точку зору висловили в своїй роботі Е. Морган і Дж. Перрі, які описували конфігурації систем державної служби, грунтуючись на поєднаннях чотирьох характеристик: правила — "прописані керівні вказівки для дії або бездіяльності, які використовуються в соціальних системах для структуризації поведінки"; структури — "організаційне впорядкування систем державної служби"; ролі — "сукупність видів діяльності, очікуваних від людини, що займає певне соціальне положення"; норми — внутрішні цінності системи, які визначають правила і ролі [6, с. 86—87].

Можна погодитися з подібним набором характеристик, оскільки він достатньо широко використовується при описі різних систем державної служби, але для цілей

нашого дослідження більш підходить набір характеристик, запропонований Г. Бекке, Дж. Перрі та Т. Туненом у [1]: 1) вплив політичного режиму на систему державної служби; 2) соціально-економічний контекст системи державної служби; 3) фокус в управлінні персоналом; 4) вимоги до кваліфікації державних службовців; 5) розуміння державними службовцями місії органів державного управління і своєї власної. На нашу думку, дані характеристики в певному сенсі корелюють з характеристиками Моргана і Перрі: характеристики 1 і 2 — з правилами, 3 — зі структурами, 4 — з ролями, 5 — з нормами.

Вплив політичного режиму на систему державної служби. У будь-якій національній державі система державної служби значною мірою функціонує так, як це визначено характером існуючого політичного режиму. Подібний вплив може бути як формальним, відповідаючи положенням, закріпленим у законодавстві, так і неформальним, відхиляючись від них. При цьому зі зміною політичного режиму швидко змінюється формальний вплив, але не відразу змінюється неформальний. Не можна не відзначити, що як політичний режим впливає на систему державної служби, так і навпаки. Причому залежить це від "сили" самої системи державної служби. В тих випадках, коли система державної служби є сильною, вона за певних обставин може здійснювати консолідувальний вплив на політичний режим, як це трапалося, наприклад, у Німеччині і Франції [6].

У більшості національних держав з урахуванням впливу на системи державної служби можна виділити чотири основні типи політичних режимів: єдиновладне правління, однопартійне правління, багатопартійне правління, військове правління.

Єдиновладне правління має місце тоді, коли влада зосереджена в руках однієї особи або невеликої групи осіб, що мають достатньо законних прав для управління як державою в цілому, так і системою державної служби. В сучасному світі подібних режимів залишається все менше, тоді як у більш ранній історії превалювали саме вони. У якості сучасних прикладів можна навести такі монархічні держави, як Саудівська Аравія, Марокко, Бруней або Іран. Єдиновладне правління означає сильний контроль над системою державної служби і дуже обмежену можливість для державних службовців брати участь у виробленні політики. Звичайно, в певному сенсі даний режим залежить від здатності державної служби справлятися зі складнощами і викликами сучасного життя, проте не лише кар'єра, але і доля державних службовців залежать від лояльності до правителя або його найближчого оточення.

Також зменшується і кількість режимів з однопартійним правлінням, хоча цей режим, за якого є відсутнім або є лише символічним партійне змагання, все ще продовжує мати місце в багатьох країнах. За даного режиму система державної служби, будучи формально незалежною, є повністю підвладною правлячій партії. Рішення щодо структури і діяльності державної служби ухвалюються партійними функціонерами з дуже невеликою участю або впливом представників державної служби, принаймні з погляду їх як державних службовців, а не членів партії.

Дана ситуація змінюється за багатопартійного прав-

ління — політичного режиму, який законодавчо допускає і фактично забезпечує змагання між політичними партіями за отримання влади, коли одна партія вже не може повністю і безмежно контролювати державну службу. Проте тут є важливим, яка форма правління має місце: парламентська або президентська.

За парламентської форми правління контроль над системою державної служби є чітко визначеним і ефективним завдяки конституційному розподілу повноважень. Тому правляча партія, діючи через свій Кабінет Міністрів, якому підкоряються державні службовці, може достатньо швидко і легко реалізувати свою політику через систему державної служби, заснованої, як правило, на заслугах.

За президентської форми правління вироблення та реалізації політики "розпорошені" серед декількох суб'єктів. Це призводить до різносторонніх впливів і тисків на систему державної служби. У даній формі правління часто поширений патронажний підхід призначення на посади в системі державної служби, сполучений з ротацією кадрів усередині системи. Навіть якщо патронажний підхід замінюється на підхід, заснований на заслугах, все одно зміни не зачіпають вищих рівнів державної служби. За даної форми правління є досить частими ситуації, коли різні партії контролюють законодавчу та виконавчу владу. Як наслідок, система державної служби є "повільнішою" і менш "чуйнішою", ніж за парламентської форми правління. Чіткого контролю й управління системою державної служби з одного центру впливу можна досягти лише у випадку, коли одна і та ж партія контролює і виконавчу, і законодавчу владу, при цьому призначення державних службовців засноване на патронажному підході.

Незважаючи на відмінності, існує більше загально-го у відносинах між режимом багатопартійного правління, яким би він не був, і системою державної служби. Державні службовці вимушені пристосовуватися до зміни влади, її переходу від однієї (одних) партії до іншої (інших). Пристосування може мати неявний характер, якщо система державної служби є мерітократичною. За наявності патронажного підходу в системі державної служби, пристосування має явніший і зрозуміліший характер, оскільки в цьому випадку призначення на посади і просування в державній службі залежать від лояльності до правлячої партії.

Військове правління як політичний режим, в якому військові професіонали сформували правлячу політичну еліту, розповсюдилося в ХХ ст. унаслідок розпаду колоніальної системи і створення незалежних держав — спочатку в Латинській Америці, а після Другої світової війни і в інших регіонах земної кулі.

Як відзначають деякі дослідники, наприклад, Д. Ровет, поширеність таких режимів здійснюється на циклічній основі [9]. Основною причиною цього може послугувати нестійкість, що все ще має місце, успадкована від колоніалізму, між бюрократією як інститутом і тим, що Ф. Ріггс назвав "засновницькою системою" (котра включає вибраний законодавчий орган, виборчу і партійну системи) [8], що часто призводить до політичної нестабільності.

Зазвичай за військового правління має місце коаліція військових професіоналів і професіоналів держав-

ної служби, а цивільні особи є "молодшими партнерами" і повинні підкорятися вимогам їхніх військових колег. Оскільки співпраця з цивільною бюрократією завжди є необхідною умовою стійкості військового режиму [3], ці вимоги в тому випадку, якщо цивільні особи не загрожують військовій перевазі, можуть бути не строгими і не сильно великими. Система державної служби при такому режимі є інструментом у руках військових правителів.

Соціально-економічний контекст системи державної служби є другою важливою характеристикою, що визначає функціонування системи державної служби. Основою для диференціації тут слугує те, які підходи використовує держава для вирішення соціально-економічних проблем і як вони впливають на систему державної служби. З цієї точки зору можна виділити п'ять основних підходів: традиційний, плюралістичний, корпоративний, централізований і змішаний.

Як писав В. Оучі, "традиції — це неформальні правила, які управляють поведінкою" (пер. наш — Т. С.) [7 с. 139]. І в певних суспільствах ці неформальні правила продовжують використовувати в ухваленні політичних і управлінських рішень. Особливо це характерно для єдиновладного правління. Вище керівництво в такій державі може бути формально повністю вільним у здійсненні влади, але фактично воно обмежується в своїх рішеннях і діях існуючими традиціями. Державні службовці за традиційного підходу взагалі відіграють пасивну роль, якщо тільки вони не впевнені в тому, що їхні ініціативи можуть бути підтриманими правителем повністю. В традиційних суспільствах соціальні зміни зазвичай відбуваються повільно, окрім випадків, коли вони ініціюються зверху лідерами.

Плюралістичний підхід до вирішення соціально-економічних проблем має на увазі переважну опору на ринкові сили і змагання між індивідами та групами. Подібний підхід широко використовується в західних демократичних державах. Він передбачає мінімальне втручання політичних властей, основним завданням яких є встановлення і забезпечення дотримання єдиних для всіх "правил гри". У цьому випадку державні службовці дотримуються своїх обов'язків із забезпечення реалізації державної політики, однак вони є повноправними учасниками в процесі вироблення узгоджених рішень і можуть діяти як самостійна сила, наприклад, через власну профспілку, яка, крім усього іншого, захищає їх від "свавілля" політичних властей.

Корпоративний підхід хоча і передбачає можливість широкої участі різних груп у виробленні соціально-економічних рішень, але відводить у цьому процесі головну роль державі. Даний підхід має європейське коріння, але останнім часом поширений у Латинській Америці, де правляча політична еліта зазвичай є комбінацією військових і цивільних офіційних осіб. Військові займають домінуюче положення, але і цивільні бюрократи є необхідними для забезпечення належної професійної експертизи з різних питань. Тому, хоча представники нижніх рівнів державної служби не мають свободу дій і повністю підкоряються "керівним вказівкам" правлячої верхівки, вищі посадові особи державної служби є впливовими і мають можливість брати участь у виробленні рішень у сфері своєї компетенції.

Централізований підхід був характерним для Радянського Союзу та інших країн соціалістичного табору, а зараз має місце в Китайській Народній Республіці, Північній Кореї і на Кубі. За даного підходу всі рішення ухвалюються монополістично єдиною правлячою партією, оскільки політичний плюралізм знаходиться під заборонаю, а високопоставлений партійний бюрократ має більше повноважень, ніж високопоставлений державний службовець у державному апараті, не говорячи вже про державних службовців нижчого рівня.

Нарешті, змішаний підхід сполучає в собі "обмежений" плюралізм і змагальність із сильним державним регулюванням. Прикладами використання даного підходу є: реалізація урядових програм соціального реформування в США після Другої світової війни, Скандинавські держави "соціального добробуту", націоналізація підприємств за часів соціалістичного уряду у Франції та уряду лейбористів у Великобританії, а також реформи, що проводились в деяких країнах Східної Європи в 90-і роки ХХ ст. За даного підходу статус державної служби є дещо неоднозначним, але в цілому не істотно відрізняється від того, який має місце за плюралістичного підходу.

Фокус в управлінні персоналом, як наступна характеристика конфігурації систем державної служби, показує, яким чином здійснюється управління персоналом в органах державного управління, тому є важливою для функціонування даної системи. Тут можна виділити такі можливі альтернативи: централізоване управління, управління із залученням незалежних агентств, розділене управління, децентралізоване управління.

Централізоване управління є характерним для ситуацій, коли система державної служби знаходиться під жорстким контролем політичної еліти, таких як єдиновладний правитель, єдина політична партія або військова хунта. Тоді управління персоналом здійснюється безпосередньо відповідним керівником органу влади або підрозділу, причому обов'язково під контролем представників цієї політичної еліти. При цьому, з одного боку, важко говорити про високий професіоналізм у підборі й управлінні поведінкою державних службовців, але, з іншого — слід визнати, що даний підхід дозволяє швидко здійснювати кадрові зміни відповідно до змін політики.

Історично централізоване управління з'явилося в європейських абсолютистських монархіях, але після було характерним для різних тоталітарних режимів. З реформуванням державного управління в США і деяких європейських державах з'явилося розуміння необхідності передачі управління персоналом у руки незалежних агентств, ізольованих від прямого політичного втручання. Першим таким прикладом стало створення в США Федеральної комісії з питань державної служби, а після і місцевих подібних комісій. Далі цьому прикладу наслідувало багато європейських країн, а також Японія в період реформ після Другої світової війни. Проте з 80-х років ХХ ст. почалася відмова від даного підходу як неефективного, оскільки він розглядає заслуги державних службовців, отже, можливості їх кар'єрного просування, виключно за формальними ознаками, практично не приділяючи уваги їх індивідуальним особливостям, що є основою сучасного управління пер-

соналом.

Розділене управління, що поєднує в певному сенсі перші два підходи, вперше з'явилося у Великобританії після реформ Норткота-Тревільяна в 1850-х роках. При цьому розділяється стратегічне й оперативне управління персоналом. Передбачається, що первинний добір кандидатів на державну службу проводить незалежне агентство, а далі управління персоналом здійснюється самостійно на рівні органу влади, хоча і під певним контролем відповідного агентства. Подібний підхід був запровадженом у 1980-і роки у США, зберігся у Великобританії, достатньо давно існує у Франції, хоча і в дещо іншому вигляді. Там він, крім всього іншого, передбачає необхідність проходження навчання при призначенні на вищу посаду в єдиній Національній Адміністративній школі або її регіональних інститутах. Можна сказати, що розділене управління є характерним і для України, де існує Головне управління державної служби і відносно самостійні кадрові служби в органах влади.

Децентралізоване управління передбачає відсутність єдиного незалежного агентства з питань державної служби і повну самостійність кожного органу влади відносно всіх аспектів управління персоналом. Зазвичай існують загальні "правила гри" відносно приходу на державну службу, її проходження і завершення, але вони регламентуються шляхом ухвалення відповідних законів. Також, незважаючи на свободу окремих органів влади у виробленні власної кадрової політики, як показує практика, децентралізований підхід не дозволяє уникнути політичного втручання в дану сферу. Даний підхід є характерним для тих держав (наприклад, це Італія), в яких правляча політична еліта має цілком достатній контроль над призначенням, звільненням і просуванням посадових осіб державної служби.

Вимоги до кваліфікації державних службовців. Дані вимоги визначають як ті знання, вміння, навички й якості, які повинні бути у кандидата для вступу на державну службу, так і ті, що необхідні для успішного її проходження. Можна виділити п'ять найбільш важливих подібних вимог, характерних для різних систем державної служби: спадкова лояльність, партійність, лояльність до певної політичної сили, бюрократична відповідність, професійна ефективність.

Спадкова лояльність, яка була широко розповсюдженою раніше та зберігається зараз у деяких монархічних державах, означає відданість державного службовця і служіння не одному конкретному правителю, а цілій династії. Якщо відданість державного службовця ставиться під сумнів, це означає кінець його кар'єри. Висування ж до державного службовця вимог щодо його професійної компетенції, проходження спеціального навчання тощо є в даному випадку вторинним.

"М'якшим" варіантом першого є вимога до партійності державних службовців, принаймні, починаючи з певних ієрархічних рівнів. Даний підхід є характерним за наявності однопартійної системи правління, як в Китайській Народній Республіці. Якщо державний службовець дозволить собі відхилитися від "керівної лінії партії", то це спричиняє за собою виключення з партії і, як наслідок, втрату посади.

Лояльність до певної політичної сили є ще "м'які-

шим" варіантом відданості правлячому режиму. Вона призводить до того, що при зміні правлячої партії відбувається істотне "чищення" в системі державної служби, коли старі керівники повсюдно замінюються на нових, лояльніших до нової правлячої сили. Подібна ситуація у багатьох демократичних держав, зокрема США, підштовхнула свого часу В. Вільсона висунути свою відому тезу про необхідність розподілу політичної і адміністративної сфери. Хоча слід визнати, що в даній ситуації професійна компетенція все ж таки має більшу вагу, ніж при раніше описаних вимогах.

Бюрократична відповідність, що прийшла в багатьох державах на зміну спадковій лояльності та лояльності до певної політичної сили, означає відповідність державного службовця чітко визначеним, прописаним вимогам до тієї посади, яку він обіймає або на яку претендує. Це є характерним для так званої "традиційної моделі" державного управління, яка базується на бюрократичних принципах, описаних М. Вебером. Цікаво, що в даній моделі бюрократія часто стає найбільш впливовою силою в державі, перетворюючись на владну еліту, яка достатньо швидко "замикається в собі", стає закритою від суспільства. У подібній ситуації головне, що потрібне від державного службовця — це неухильно дотримувати певні правила, слідувати встановленим процедурам і "знати" своє місце в ієрархії. Вся його діяльність оцінюється саме за цими параметрами, при цьому не йдеться про те, що він своєю діяльністю повинен давати реальні результати.

Останнє змінюється, коли основною вимогою є професійна ефективність. Тут державним службовцям вже потрібно не просто "механічно" виконувати свої обов'язки, а отримувати конкретні вимірні результати. До подібного розуміння пришли внаслідок упровадження нових моделей державного управління, що отримали назву "новий публічний менеджмент". З переходом до цих моделей всі інші характеристики державного службовця, крім високої професійної компетентності, відійшли на другий план. Тому все, що потрібно для державного службовця, — це демонструвати у своїй роботі результати не нижче певного рівня.

Розуміння державними службовцями місії органів державного управління і свою власну мету. Дана характеристика, що має ціннісну природу і є складовою організаційної культури, показує розуміння державними службовцями своєї місії і місії органу, де вони працюють, отже, місії системи державної служби в цілому.

Розуміння місії може розрізнятися залежно від місця в службовій ієрархії, специфіки діяльності органу влади, географічного положення, індивідуальних характеристик або інших чинників. У цьому сенсі виділяються п'ять видів розуміння місії: догодження, співпраця, політична відповідальність, конституційна відповідальність, керівництво [1].

В основі догодження лежить прагнення до беззаперечного виконання директивних указівок політичної еліти, за якою державними службовцями визнається право карати їх за девіантну поведінку. Подібна ситуація є характерною для різних "сильних" політичних режимів, таких як абсолютистська монархія, однопартійне або військово правління, оскільки в даному режимі є присутнім жорсткий контроль державної служби з боку

правлячого суб'єкта.

Співпраця як розуміння місії означає прагнення до "розмови на рівних" з політичною елітою, прагнення брати участь не лише в реалізації ухвалених "вгорі" рішень, але і в їх розробці. При цьому мотивація такої участі може варіюватися в широкому діапазоні: від бажання реалізувати професійний потенціал для покращання добробуту населення до бажання постійно реалізовувати свої корпоративні інтереси.

Коли місія розглядається як політична відповідальність, це зазвичай відображає комбінований результат професіоналізації державної служби і прийняття на себе зобов'язання слідувати керівним вказівкам з боку політичного керівництва. Як правило, подібне розуміння місії є характерним при існуванні на практиці розподілу політичної і адміністративної сфери, коли політики розробляють політику й ухвалюють стратегічні рішення, а державні службовці їх реалізують.

Розуміння місії як конституційної відповідальності є не досить поширеним, воно є характерним для ситуації, коли державні службовці прагнуть здійснювати свою діяльність, слідуючи "букві закону", навіть якщо це суперечить політичним рішенням та імперативам. Очевидно, що подібне розуміння місії радше є індивідуальним, ніж повсюдно поширеним. Проте саме така місія широко пропагувалася в рамках упровадження моделей "нового публічного менеджменту" з тим, щоб державні службовці діяли в публічних інтересах, а не на користь політиків.

Державна служба з місією керівництва розглядає себе як основну керівну силу в державі, а державні службовці ідентифікують себе як найбільш легітимну і професійно-придатну групу для визначення та досягнення суспільних цілей.

Відповідна конфігурація системи державної служби визначається певними значеннями характеристик, покладених в основу даної конфігурації. Крім того, як можна бачити з опису вищерозглянутих характеристик, певні їх значення корелюють між собою. Виходячи з цього, можна виділити чотири основні конфігурації систем державної служби: віддана правителю, партійно-контрольована, політично чутлива, колабораціоністська.

Перша конфігурація — система державної служби, віддана правителю. Її головна особливість — відповідність очікуванням правителя і заклопотаність в отриманні його прихильності. Ціна, яку платять державні службовці в такій системі, — це те, що їхній статус є ненадійним, навіть якщо вони є хорошими професіоналами, і що умови їх призначення, звільнення, проходження ними служби і реалізації політики можуть змінюватися швидко й істотно. З іншого боку, в такій системі державні службовці, як правило, мають високий статус у суспільстві, часто мають високий ступінь корпоративності та в розумінні місії розглядають себе як основних розробників і реалізаторів політики, хоча до тих пір, поки зберігають довіру правителя. Отже, кар'єрний потенціал державного службовця в зазначеній системі державної служби визначатиметься ставленням до нього правителя, людей, наближених до правителя, або керівництва. Подібна конфігурація системи державної служби існує в Саудівській Аравії, Марокко, Йорданії та Брунеї.

Другою конфігурацією є партійно-контрольована система державної служби, основною особливістю якої є те, що вона повністю підконтрольна певній політичній партії як інституту. При цьому саме політичні лідери формулюють вимоги до кваліфікації державних службовців і ефективності їхньої роботи, а державні службовці виступають в ролі агентів з реалізації партійної політики. Зрозуміло, що в такій системі державної служби кар'єрний потенціал державного службовця визначається його партійною лояльністю або членством в правлячій партії. Дана система державної служби властива таким країнам, як Китайська Народна Республіка, Куба, Північна Корея, Єгипет, Мексика, Малайзія і Сингапур.

Третя конфігурація — це те, що ми назвали колабораціоністською системою державної служби. Домінуючою тут є модель поведінки державних службовців, за якої вони демонструють свою "вторинність" по відношенню до політиків разом з "щирим" бажанням використовувати всі свої знання і уміння для реалізації політичних рішень, а ключовим поняттям у відносинах політиків і державних службовців є "пошана" другими перших. У системі державної служби такої конфігурації кар'єрний потенціал державного службовця визначається, перш за все, такими його особовими якостями, як "приспосовництво" і "гнучкість" у поєднанні з професіоналізмом. Прикладами держав з подібною системою державної служби можуть слугувати Південна Корея, Індонезія, Гана, Алжир і Гватемала.

Нарешті, четверта конфігурація — політично чутлива система державної служби характерна для держав з політичним і економічним плюралізмом та конкуренцією. Прийняття на державну службу в цьому випадку залежить від відповідності певним кваліфікаційним вимогам, може бути присутнім випробувальний термін перед вступом на посаду, а сама державна служба при цьому може мати або кар'єрний, або контрактний характер. Для цієї системи властивий чіткий розподіл політичних і адміністративних посад, що робить державних службовців найбільш захищеними від "свавілля" політиків порівняно зі всіма іншими конфігураціями. Звичайно, і за такої конфігурації державні службовці реалізують політичні рішення, несучи при цьому політичну або конституційну відповідальність, але їхній кар'єрний потенціал визначається, в першу чергу, професіоналізмом, умінням добиватися реальних результатів і/або досвідом (останнє є важливим для державної служби, що має кар'єрний характер). Різні варіанти даної конфігурації властиві всім сучасним західним демократичним державам, а також Японії, Австралії, Новій Зеландії та ін.

Звісно, не можна сказати, що всі системи державної служби всіх країн "вписуються" у зазначені конфігурації. Проте, що стосується України, якщо відштовхуватися від запропонованих характеристик, то система державної служби в нашій державі може бути описана таким чином:

- за впливом політичного режиму — багатопартійне правління з патронажним підходом;
- за соціально-економічним контекстом — змішаний підхід до вирішення соціально-економічних проблем;
- за фокусом в управлінні персоналом — розділе-

ний підхід;

- за вимогами до кваліфікації державних службовців — лояльність до певної політичної сили;
- за розумінням місії — політична відповідальність.

## ВИСНОВКИ

Кар'єрний потенціал державних службовців багато в чому залежить від існуючої конфігурації системи державної служби. За такими характеристиками, як вплив політичного режиму на систему державної служби, соціально-економічний контекст системи державної служби, фокус в управлінні персоналом, вимоги до кваліфікації державних службовців, розуміння державними службовцями місії органів державного управління і своєї власної, можна визначити чотири конфігурації систем державної служби: віддана правителю, партійно-контрольована, колабораціоністська, політично чутлива. У кожній з цих конфігурацій кар'єрний потенціал державного службовця визначатиметься дещо різними його якостями.

Для України є характерним розділене управління, оскільки існує Головне управління державної служби і відносно самостійні кадрові служби в органах влади.

Також за наведеними характеристиками притаманна політично чутлива система державної служби, в якій кар'єрний потенціал державного службовця визначається професіоналізмом, умінням добиватися реальних результатів і досвідом. Проте, враховуючи патронажний підхід в управлінні державою, необхідність лояльності до правлячої політичної сили і політичну відповідальність як місію, на реалізацію кар'єрного потенціалу також впливають такі особові якості державного службовця, як "приспосовництво" і "гнучкість", хоча і меншою мірою, ніж це є притаманним для колабораціоністської конфігурації.

## Література:

1. Bekke H., Perry J., Toonen T. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. — Indiana: University Press, 2001. — 346 p.
  2. Hall R. H. *Organizations: Structure and Process*. — Englewood Cliffs: Prentice Hall, 2002. — 346 p.
  3. Heady F. *Public Administration: A Comparative Perspective*. — New York: Marcel Dekker, 2001. — 371 p.
  4. Miller D., Friesen P. H. *Organizations: A Quantum View*. — Englewood Cliffs: Prentice Hall, 2004. — 327 p.
  5. Miller D., Mintzberg H. 1983, *The Case for Configuration*. In *Beyond Method*. ed. G. Morgan. Beverly Hills, CA: Sage. — 348 p. — Website: <http://www.aomonline.org>
  6. Morgan E. P., Perry J. L. *Re-orienting the Comparative Study of Civil Service Systems // Review of Public Personnel Administration*. — 1998. — № 3. — P. 84—95.
  7. Ouchi W. G. *Markets, Bureaucracies, and Clans // Administrative Science Quarterly*. — 2000. — № 5. — P. 129—141.
  8. Riggs F. W. *Prismatic Society Revisited*. — Morristown, NJ: General Learning Press, 2001. — 208 p.
  9. Rowat D. C. *Public Administration in Developed Democracies*. — New York: Marcel Dekker, 2004. — 412 p.
- Стаття надійшла до редакції 04.11.2010 р.*