

УДК 351: (477:430:438)

Є. П. Гребоножко,  
аспірант, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

## ДОСВІД ЗАХІДНОГО ТА СХІДНОГО ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ФОРМУВАННІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ НІМЕЧЧИНИ ТА ПОЛЬЩІ)

Е. Hrebonozhko,  
PhD-student, Taras Shevchenko National University of Kyiv

EXPERIENCE OF THE WESTERN AND EASTERN INSTITUTE OF PUBLIC  
ADMINISTRATION IN THE FORMATION OF THE MODEL OF THE STATE SERVICE  
OF UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF GERMANY AND POLAND)

*Розглянуто західно- та східно-європейський досвід організації та формування моделі державної служби на прикладі Німеччини та Польщі. Висвітлено вітчизняні концептуальні засади та особливості при формуванні інституту державної служби. Розкрито теоретичні, історичні та правові основи державної служби в державах Західної та Східної Європи (на прикладі Німеччини та Польщі) та можливості практичного застосування сформованих процедур в межах Української держави, за умов їхньої попередньої модифікаційної адаптації.*

*The Western and Eastern European experience in the organization and formation of the model of the public service on the example of Germany and Poland is considered. The domestic conceptual bases and peculiarities in the formation of the institution of public service are covered. The theoretical, historical and legal bases of public service in the states of Western and Eastern Europe (on the example of Germany and Poland) and the possibilities of practical application of the established procedures with preliminary modification adaptation within the Ukrainian state are disclosed.*

*Ключові слова: державне управління, державний інститут влади, моделі державної служби, західно-європейський досвід.*

*Key words: state administration, state power institute, civil service models, Western European experience.*

### ВСТУП

На сьогодні не існує однозначних та жорстких норм, які визначають модель державного управління, натомість існує певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур та проходження державної служби, які повинні дотримуватись органи державної влади, щоб відповідати цінностям демократичного суспільства.

Кожна країна проходить через процес формування державного управління та інститутів державна служби. Основою для модернізації державної служби молодій Українській державі може стати досвід та принципи західноєвропейських країн Європейського Союзу. Вони складають сутність Європейського адміністративного простору (European Administrative Space), який побудований засадах надійності, правової впевненості, відкритості, прозорості, продуктивності та відповідальності [5].

Наразі Європейським Союзом накопичено великий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби. Надбання у сфері організації державного управління та державної служби переважно має вигляд "м'яких" стандартів — Білих книг та комунікацій Європейської Комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління чи голів департаментів державних служб; воно узагальнено у формі принципів та вимог до організації

державного управління в численних публікаціях і дослідженнях, що з'являлися напередодні розширення.

Питання політичної модернізації досліджувала ціла низка дослідників, серед яких варто виділити Дж. Алехандера, Р. Даля, О'Донела, Р. Інглехарта, В. Іноземцева, Х. Лінца, А. Пшеворського, Д. Растроу, А. Турена, С. Хантінгтона. Теоретичним аспектам адміністративного реформування в Україні присвячено праці таких учених, як О. Воронько, О. Оболенський, Г. Леліков, Т. Мотренко, Н. Нижник; підвищенню ефективності роботи державних установ в Україні — В. Бакуменка, А. Дегтяра, В. Дзюндзюка, І. Коліушко, І. Маркіної, О. Машкова, Н. Мельтюхової, С. Серьогіна та ін.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Наближення державної служби до європейських принципів, а також принципів "належного врядування", які закріплені рішеннями Ради Європи, є невід'ємною складовою державних стратегічних перетворень. З гармонізації державної служби з міжнародними європейськими стандартами й нормам були схвалені Програма діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегія сталого розвитку "Україна — 2020", Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р., затвер-

джено План заходів щодо її реалізації, прийнято Закони України: "Про запобігання корупції", "Про очищення влади", "Про державну службу" [7].

Реформування державного управління в Україні передбачає низку послідовних, поетапних кроків, що дають змогу запровадити нові принципи, методи, структури, зміцнити "вертикаль влади", покращити взаємодію органів влади центрального і місцевого рівня, підвищити ефективність інституту державної служби.

Аналіз нормативно-правових актів, прийнятих на розвиток адміністративної реформи, свідчить про пріоритетність правового регулювання, насамперед у питаннях організаційних перетворень у системі органів виконавчої влади, унормування діяльності цих органів та модернізації державної служби. Модернізація державної служби в багатьох розвинених країнах включала низку основних підходів і принципів, що використовувалися у світовій практиці для проведення реформи державної служби, а саме: наявність стратегії та програми реформування, проведення реформ відповідно до чітко встановлених і нормативно закріплених принципів, наявність державного органу, безпосередньо підзвітного главі держави або уряду, який відповідає за управління процесом реформування, забезпечення проведення реформ розгалуженою мережею науково-дослідницьких, консультаційних, навчальних та інших структур, упровадження в діяльність державних установ передових інформаційно-комунікаційних технологій, налагодження зворотного зв'язку з населенням, активне залучення громадськості до управління, упровадження нових стандартів якості надання державних послуг, упровадження стандартів поведінки державних службовців.

Для України прикладом успішної моделі державної служби та національного господарства може стати німецька модель соціального ринкового господарства і соціальної правової держави, а також у зв'язку з історичною та політичною спільністю, досвід Польської республіки.

Характерною особливістю німецької моделі є також її бюджетно-податкова політика. Розміри податків і держбюджету узгоджуються із зростанням економіки. Держава вилучає ту частину доходів, яка не може бути ефективно реалізованою на ринку без "перегріву" кон'юнктури посилення інфляційного тиску. Податкова політика спрямована на стримування надмірного зростання у рамках сформованої неефективної структури економіки і ставить безпосереднім завданням не перерозподіл доходів, а заморожування інфляційних доходів.

Особливе місце в німецькій моделі займає політика доходів і зайнятості. Держава заохочує доходи всіх виробників (власників і найманих працівників), які роблять внесок у зростання ринку, включаючи його експортну частину, прогресивні структурні зрушення в економіці. Зростання доходів населення в цілому та окремих його груп пов'язується із збільшенням купівельної спроможності національної валюти на основі зростання продуктивності праці і насиченості внутрішнього ринку. Ведеться систематична боротьба з надмірною диференціацією урівнях доходів як фактора обмеження ринку [6].

Правовий статус федеральних чиновників Німеччини регулюється двома найважливішими законами: Федеральним законом про державних службовців (у ред. від 27 лютого 1985 р.) і Федеральним законом про право-

ве положення чиновників (у ред. від 27 лютого 1985 р.). Землями Німеччини прийняті власні закони, які встановлюють правове положення чиновників землі; при цьому вимагається суворі відповідність цих законів положенням Федерального закону.

Особливі права й обов'язки чиновництва, на відміну від інших осіб, які працюють по найму, виражаються, наприклад, у порядку призначення на цю посаду (не шляхом укладання угоди про прийом на роботу, як для службовців); у порядку звільнення з посади (як правило, по досягненні визначеного віку з виходом на пенсію).

Чиновники обмежуються в праві вільного вираження думок: вони не мають права брати участь у страйках. На думку законодавців і теоретиків німецького адміністративного права, держава має повне право жадати від чиновників політичної благонадійності і відданості, оскільки вони служать усьому народові, а не якій-небудь політичній партії. Як найважливіший принцип професійного чиновництва установлюється позапартійність державної служби і чиновників.

У ФРН компетенція щодо видання загальних правил і норм з питань державної служби належить міністерству внутрішніх справ. Загальне керівництво державною службою здійснює федеральний комітет з кадрів. Це незалежний орган, що діє згідно з чинним законодавством та несе повну відповідальність за свою діяльність.

Головними завданнями федерального комітету з кадрів є: сприяння з підготовки загальних приписів, що стосуються державної служби; сприяння у підготовці приписів про рівень підготовки, підвищення кваліфікації державних службовців; розгляд скарг державних службовців зі справ, які мають принципове значення; винесення рекомендацій щодо усунення недоліків у застосуванні приписів щодо державних службовців; розгляд усіх важливих питань про претендентів на зайняття державної посади; постійне інформування федерального уряду про свою діяльність [2].

Адміністративна реформа у Польщі мала два джерела натхнення: європейський досвід і практику та власні традиції. Принципи, закладені в проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу.

Серед них можемо виділити:

— побудова громадянського суспільства — впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

— субсидіарність — центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

— ефективність — місце Польщі в Європейському Союзі значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для потенційного розвитку;

— прозорість, відкритість і підзвітність — означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних

структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;

— гнучкість — здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості та встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

По суті, глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, — реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації).

Процес реформування публічної служби відображений у тексті Конституції Польщі, що була прийнята 2 квітня 1997 р. Діяльність органів територіального самоврядування регулювалась законами про самоврядування 1990 р., повітове самоврядування 1998 р. Урядова адміністрація керувалась Статутом про Раду Міністрів 1996 р., статутом про діяльність урядової адміністрації 1997 р. та статутом про урядову адміністрацію у воєводстві 1998 р. Значну роль у реформуванні публічної служби відіграли залучені експерти, які діяли в рамках програми SIGMA [8].

У всіх країнах Центральної та Східної Європи існує нагальна потреба у створенні професійної системи підготовки посадових осіб, яка б сприяла процесу модернізації та адаптації органів управління до умов європейської інтеграції. Підготовка кандидатів перед прийомом на роботу в кар'єрній системі є необхідною складовою процедури відбору. Прикладом може слугувати Національна школа державного управління в Польщі, яка надає дворічну підготовчу програму для кандидатів на державну службу. У Польській Республіці корпус державної служби розподіляється на дві основні категорії, власне корпус державної служби (державні службовці) та службовці. Була зроблена спроба запровадити ефективний інструмент управління людськими ресурсами в системі державної служби, зокрема: включення управлінських посад до державної служби, зміцнення системи управління людськими ресурсами, підбір кадрів на вищі керівні посади в системі державної служби Польщі у формі відкритого та прозорого демократичного конкурсного набору, об'єднання системи винагород та заробітної плати з оцінкою роботи.

Специфіка німецької державної служби полягає в тому, що поняття державного службовця є неоднозначним і фактично охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і працівників. Чиновники призначаються довічно, а із службовцями і працівниками укладають трудову угоду, яка може бути розірвана. Основним правовим актом, що регулює правовий статус чиновництва, є "Федеральний закон про чиновників" [3]. Посадова модель публічної служби повністю організовується виходячи з короткострокових потреб у персоналі. Набір проводиться на конкретну посаду, а не до номенклатурної групи, професії чи будь-якої іншої групи, яка дає можливість бути призначеним на певну кількість посад.

Стратегічними цілями Федерального уряду Німеччини є ґрунтовне покращання рамкових умов для підвищення рівня зайнятості і подальша консолідація державних бюджетів. Німеччина ставить за мету у найближчі 10 років стати лідером у Європі. Значні державні інвестиції мають

забезпечити необхідний простір для дій. Це має стати основною точкою відліку для модернізації держави і управління. Основні тенденції до модернізації — це, насамперед, зменшення кількості бюрократичних процедур та їх спрощення. Федеральний уряд прагне створити інноваційне, ефективне і дієве управління, представники якого здатні гнучко реагувати на потреби сьогодення та приймати ефективні рішення. Модернізація охоплює такі сфери, як: управління персоналом, податкову сферу, організаційний напрям та електронне врядування, зокрема швидкий доступ громадян до інформації.

Найбільш ефективними для впровадження Європейських стандартів державної служби в Україну, враховуючи досвід Польської Республіки, є такі заходи:

— Проведення досліджень та розроблення пропозицій з державної політики у сфері адміністративної реформи і державної служби.

— Організація публічних кампаній з державної політики.

— Розроблення технічного завдання та управління проектами, спрямованими на модернізацію та удосконалення діяльності апарату органів державної влади України.

— Ведення реєстру державних та адміністративних послуг.

Серед здобутків розбудови державної служби України можна виділити такі як впровадження в Україні інструментів інституціональної розбудови Twinning, TAIEХ та SIGMA, розвиток мережі груп аналізу політики, пропозиції щодо удосконалення державного управління, серед яких варто виокремити побудову системи та структури органів виконавчої влади за функціональним принципом, ведення Реєстру державних та адміністративних послуг, нормопроєкування у сфері державної служби, створення національної бази електронних особових справ державних службовців, дослідження історії державної служби в Україні та відродження національних демократичних адміністративних традицій [1]. Щодо ФРН, то для України певний інтерес становить німецький досвід децентралізації, модернізація управлінського персоналу. Німецький підхід до завдань державного управління підтримує розмежування політики й адміністрування, завдання й обов'язки державного управління впливають із правових норм. Ці норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої обов'язки.

## ВИСНОВОК

У Західному світі не існує однієї оптимальної уніфікованої моделі організації державної служби. Політичний, економічний, культурний потенціал конкретної країни, а також актуальні виклики визначальною мірою впливають на її специфічні аспекти. Для наближення системи державної служби в Україні до Західної моделі необхідно, в першу чергу, забезпечити створення механізмів розділу політичної влади та адміністрації, зокрема — формування єдиного корпусу державних службовців та чітке вирішення питання політичних службовців в адміністрації. Має бути чітко визначено коло посад, на які представники політичної влади мають право робити призначення та звільнення. Не може допускатись практика присвоєння особам на політичних посадах рангів та категорій державних службовців.

Європейська модель державної служби характеризується так:

- державна служба розмежується на головні класи залежно від освітніх рівнів та функцій службовця;
- певні обмеження мобільності державних службовців у структурі державної служби;
- еліта на вищих рівнях державної служби має високий престиж і статус;
- політична нейтральність і соціальна захищеність, впевненість у роботі;
- досвід і рівень кваліфікації як основа для підвищення;
- суворий кодекс поведінки та моралі [4].

Складність трансформаційних процесів під час адміністративних реформ в Україні пояснюється суттєвими відмінностями суспільно-політичних та економічних умов від західноєвропейських, де процеси реформування здійснюються в умовах сформованих націй та існування громадянського суспільства (Civil Society) — реально функціонуючих на регіональному та місцевому рівнях інститутів демократії (потужних партійних структур і реального місцевого самоврядування).

Натомість в Україні суттєвою національною проблемою залишається пасивність населення в реалізації своїх демократичних прав, а також мала впливовість партійних організацій (окремі партії так і залишилися представниками не суспільних верств, а своїх бізнесово-кланових, корпоративних інтересів чи власних політичних амбіцій), що зводить нанівець можливість дійового демократичного контролю за владою.

Дослідження зарубіжного досвіду державного управління, як і комплексність застосування його позитивних сторін в Україні, має базуватися на аналізі особливостей розподілу повноважень між органами державного управління з урахуванням форми правління, форм державного устрою та політичного режиму, що притаманні конкретній державі [3].

Українська держава може і мусить скористатися досвідом інституційних реформ європейських країн для реформування державного управління та державної служби. Реалізація європейського вибору, підготовка до більш інтенсивного співробітництва з ЄС, адаптація внутрішніх правил, механізмів і процедур до європейської інтеграції повинні прискорити проведення в країні державно-управлінських та інституційних реформ (адміністративної, адміністративно-територіальної, політичної, судової, бюджетної та інших).

#### Література:

1. Баранцева К.К. Державна служба: зарубіжний досвід та Україна: Навчально-методичні матеріали. — К.: ДПС України, 2012.
2. Гейвах П.П. Порівняльний аналіз організації державної служби Німеччини, Австралії та України / П.П. Гейвах // Державне управління та місцеве самоврядування. — 01/2012. — Вип. 1 (12). — С. 163—172.
3. Грицьак І.А. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні: наук. розробка / Авт. кол.: І.А. Грицьак, Л.А. Шереметьєва, К.К. Баранцева та ін. — К.: НАДУ, 2012. — 56 с.
4. Кізілов Ю.Ю. Проблеми та сучасний стан проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи / Ю. Кізілов / Держ. упр. та місц.

самоврядування: зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. — Вип. 2 (17). — С. 210—218.

5. Ковбасюк Ю.В. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / Авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. — К.: НАДУ, 2013. — 120 с.

6. Ковбасюка Ю.В. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. — К.: НАДУ, 2012. — 612 с.

7. Оржель О.Ю., Палій О.М. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко / За заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 76 с.

8. Проскуракова К.С. Європейські стандарти державної служби: досвід Польської республіки / К.С. Проскуракова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. — 2014. — Вип. 1. — С. 69—72. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknud\\_2014\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknud_2014_1_22)

#### References:

1. Barantseva, K.K. (2012), Derzhavna sluzhba: zarubizhnyj dosvid ta Ukraina [Civil service: foreign experience and Ukraine], DPS Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
2. Hejvakh, P. P. (2012), "Comparative analysis of the civil service organization of Germany, Australia and Ukraine", Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadvannia, vol. 1 (12), pp. 163—172.
3. Hrytsiak, I.A. Sheremet'ieva, L.A. and Barantseva, K.K. (2012), Zarubizhnyj dosvid derzhavnoho upravlinnia: dotsil'nist' i mozhlyvosti zastosuvannia v Ukraini [Foreign experience of public administration: feasibility and applicability in Ukraine], NADU, Kyiv, Ukraine.
4. Kizilov, Yu. Yu. (2013), "Problems and the current state of civil service in Ukraine under the conditions of administrative reform", Derzh. uyr. ta mist. samovriadvannia: zb. nauk. pr DRIDU NADU, vol. 2 (17), pp. 210—218.
5. Kovbasiuk, Yu.V. Vaschenko, K.O. and Surmin, Yu.P. (2013), Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia ta ievropejs'ka intehratsiia Ukrainy [Modernization of public administration and European integration of Ukraine], NADU, Kyiv, Ukraine.
6. Kovbasiuka, Yu. V. Zahorodniuk, S. V. Krajnik, P. I. and Dejeha, Kh. M. (2012), Svitovi modeli derzhavnoho upravlinnia: dosvid dlia Ukrainy [World models of public administration: experience for Ukraine], NADU, Kyiv, Ukraine.
7. Orzhel', O. Yu. and Palij, O. M. (2007), Yevropejs'kyj dosvid derzhavnoho upravlinnia: Kurs lektsij [European experience of public administration], Vyd-vo NADU, Kyiv, Ukraine.
8. Proskuriakova, K. S. (2014), "European Standards for Civil Service: Experience of the Polish Republic", Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnia, vol. 1, pp. 69—72. *Стаття надійшла до редакції 11.09.2017 р.*