

УДК 35.08

Г.В. Мамчур, канд. політ. наук, асист.
КНУТШ, Київ

ВИДИ І МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Досліджено основні види державної служби та критерії для їх класифікації, а також проаналізовано характерні риси теоретичних моделей державної служби.

Ключові слова: державна служба, види державної служби, моделі державної служби.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.

Для сучасної України однією з найважливіших завдань є подолання серйозних недоліків в організації та функціонуванні системи органів державної влади. Оскільки саме державна служба покликана втілювати в життя політику держави в сфері економіки, соціального розвитку, культури, освіти тощо, вирішення цього завдання вимагає реформування, насамперед, державної служби, яка повинна стати конкурентоспроможною і престижною, орієнтованою на результативну діяльність щодо забезпечення виконання повноважень державних органів, надання державних послуг, активно взаємодіяти з інститутами громадянського суспільства.

Вітчизняне державотворення досі знаходиться в пошуці оптимальної моделі державної служби. Дослідження існуючих у світі видів та моделей організації державної служби дає можливість визначити, який досвід, які з концепцій реформування та якою мірою можуть бути адаптовані на український ґрунт, а також дозволить краще зрозуміти логіку реформування вітчизняної моделі державної служби та визначити шляхи підвищення її ефективності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

У сучасній теорії державної служби проблемами класифікації державної служби займаються такі провідні вчені, як: Г. Атаманчук, Д.Бахрах, Ю.Битяк, В. Малиновський, О.Оболєнський, О.Петришин, С. Сєрьогін, Є. Чорног та ін. Проте дослідження видів і моделей державної служби потребує комплексного аналізу і глибокого переосмислення, особливо з точки зору динамізму процесів державотворення, зокрема, розгалуженості і спеціалізації державної служби.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні основних видів та теоретичних моделей державної служби сучасних держав, що дозволить краще зрозуміти та адаптувати вітчизняну систему державної служби до актуальних потреб українського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Питання про види державної служби набуває значення саме унаслідок різноманіття державно-службової діяльності. Державна служба має велику множину важливих функцій і на цій підставі спеціалізується. С.Ківалов зауважує про відсутність єдиної думки з приводу того, про що саме йде мова: про "типи", "види", "форми" чи "рівні" державної служби. Саме такі різноманітні і різноаспектні поняття часто використовуються при характеристиці державної служби. Найчастіше використовується поняття "види" державної служби [4, с. 22].

Теоретичне дослідження такої класифікації стикається й з іншою проблемою, пов'язаною з тим, що кожна окрема політико-правова система користується своїм розумінням державної служби. Зокрема, по-різному визначається статус політичних діячів, які у багатьох державах не мають статусу державного службовця. Так, і у нашій державі Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету міністрів України, на-

родні депутати України не належать до категорії державних службовців, хоча час їхньої роботи і зараховується до стажу державної служби.

Крім того, сама теорія державної служби виділяє декілька концептуальних підходів до тлумачення поняття державної служби (широке і вузьке розуміння). Відтак, класифікація її видів не може мати універсальних підстав. Вітчизняні та зарубіжні науковці умовно виділяють декілька критеріїв для класифікації видів державної служби.

У якості одного з таких критеріїв Ю.Битяком та О.Петришиним використовується конституційний принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. В результаті взаємообумовленого зв'язку служби та організації, в якій вона здійснюється, саме статус організації великою мірою визначає зміст і статус служби, її вид:

- державна служба в органах законодавчої влади;
- державна служба в органах виконавчої влади;
- державна служба в судових органах і органах прокуратури.

Більшість дослідників поділяють думку, що такий поділ не охоплює всієї багатоманітності державної служби. Поширеним є інший підхід, який прагне охопити більший обсяг державно-службових відносин, і поділяє державну службу на два види:

1. Цивільна державна служба.
2. Мілітаризована державна служба.

Ті ж складові державної служби, що не відносяться до цивільної або мілітаризованої державної служби, відносять до третього виду – спеціалізованої [6, с.97].

До цивільної служби належать ті цивільні службовці, які працюють в органах державної влади та їх апараті і не мають спеціальних звань, здійснюють так би мовити звичайну управлінську (адміністративну) діяльність. Такі працівники мають статус "державних службовців" у вузькому розумінні і можуть отримувати розряди або ранги державної служби.

До спеціалізованої служби належать ті службовці, які працюють або служать переважно в органах державної влади зі спеціальним статусом і мають спеціальні звання (класи, чини тощо), виконують специфічні функції (дипломатичні, санітарно-епідеміологічні, пожежні, податкові, контрольно-ревізійні, суддівські, прокурорські, природоохоронні, митні, фельд'єгерські, гірничорятувальні тощо). На них поширюється статус "державних службовців" у широкому розумінні.

До мілітаризованої служби належать ті службовці, які служать переважно у воєнізованих державних органах і мають військові та прирівняні до них спеціальні звання й наділені відповідними повноваженнями, а їх діяльність регулюється спеціальними законами.

Д. Бахрах називає ряд особливостей мілітаризованої служби, які відрізняють її від цивільної:

- професійним обов'язком службовців цієї категорії є захист життя і здоров'я людей, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, основних прав громадян і публічних інтересів, матеріальних цінностей, охорона суспільного порядку і правопорядку;
- право вступу на державну службу мілітаризованого характеру мають особи, які досягають віку вісімнадцяти років;

- наявність спеціальних особливих дисциплінарних статутів, положень про дисципліну, зумовлених специфічними особливостями посадових повноважень мілітаризованих держслужбовців;

- ці держслужбовці мають особливі умови вступу на службу, умови її проходження, присвоєння військових та спеціальних звань, проведення атестації та припинення служби;

- наявність встановленого в спеціальних адміністративно-правових нормативних актах особливого правового статусу мілітаризованих держслужбовців;

- особливий порядок притягнення до "правової" відповідальності" [1, с. 21-23].

Поширеною серед вітчизняних дослідників є класифікація державної служби запропонована Концепцією реформи адміністративного права, яка відштовхується від широкого розуміння державної служби і виділяє наступні види:

а) професійна державна служба, яка складається з:

- адміністративної державної служби (служба в державних органах, їхньому апараті, органах місцевого самоврядування);

- спеціалізованої державної служби (судові органи, органи прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, митні, дипломатичні тощо);

- цивільної державної служби (медичні, наукові, навчальні та інші державні установи);

б) позапрофесійна державна служба, яка включає в себе наступні посади:

- державні політичні посади (президент, міністри, народні депутати та ін.);

- посади патронатної служби (керівники прес-служби, радники, помічники, консультанти);

- допоміжні (обслуговуючі) посади (референти, секретарі та ін.).

В. Малиновський пропонує наступну класифікацію видів державної служби:

а) загальнофункціональна (адміністративна служба) – служба в органах представницької, виконавчої та судової влади;

б) спеціалізована служба – служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, збройних силах, митниці, податкових органах, дипломатична служба тощо;

в) цивільна служба – служба в державних закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, промисловості тощо [7, с. 436].

Як критерій для класифікації видів державної служби може слугувати устрій держави. Залежно від адміністративно-територіального устрою держави, виділяють особливості державної служби в унітарних та федеративних державах. В останніх має місце федеративна державна служба та державна служба в суб'єктах федерації. О.Ноздрачов виділяє такі три види державної служби: національна державна служба; державна служба суб'єктів і спеціалізована державна служба [9, с. 45].

Кожний вид державної служби має своє правове оформлення, характеризується особливими ознаками і спеціальним правовим статусом. Зміст кожного виду державної служби встановлено відповідними нормативними актами, що закріплюють його правове становище.

Державна служба більшості країн складалася протягом тривалого історичного розвитку. Кожне суспільство, зважаючи на соціальні характеристики, національну філософію, менталітет та ідеологію, вірування і традиції, виробляє власне розуміння функцій держави. У той же час, незважаючи на різноманіття держав, простежуються деякі подібні риси систем державної служби, що дає можливість обґрунтувати їхні теоретичні моделі.

Можемо вважати, що державна служба кожної окремої країни лише тяжіє до якоїсь однієї моделі і, як правило, поєднує в собі окремі елементи інших моделей державної служби. Сучасні тенденції реформування державної служби свідчать про зближення, взаємозбагачення та взаємопроникнення різних моделей державної служби.

На становлення моделі державної служби впливає ряд факторів, як то:

1. Особливості історичного розвитку держави.

2. Специфіка правової системи (англосаксонська, для якої характерна відсутність уніфікованої системи законодавства з питань державної служби та наявність великої кількості розрізаних нормативних правових актів, або романо-германська правова система, в якій основними регуляторами державної служби є Конституція і комплексні закони).

3. Форма держави (форма державного устрою, форма державного правління, політичний режим).

Зазначені фактори можуть виступати і як критерії для типологізації. Окрім них, вітчизняні науковці важливими показниками називають також рівень організаційної централізації системи управління державною службою, відкритість системи, регіональні особливості характеру відносин між службовцем і державною. Розглянемо детальніше деякі моделі державної служби.

Один із підходів виділяє декілька регіональних моделей державної служби: континентальну та англосаксонську.

Континентальна модель державної служби базується на кар'єрному зростанні, основним принципом якої є "присвячення себе службі держави". Державні службовці вступають на службу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі. Така система тривалого або/чи довічного найму службовців притаманна країнам Західної та Центральної Європи.

Англосаксонська модель відповідає посадовій системі державної служби зі строковим контрактним наймом службовців, які наймаються відповідно до освітнього рівня і професійних навиків на конкретні посади та для виконання певних завдань. У них відсутні гарантії кар'єрного зростання, притаманні континентальній моделі. До такої моделі тяжіють, зокрема, Велика Британія, Канада, США. Слід вказати, що сучасні тенденції в еволюції державного управління породжують системи, в яких поєднуються елементи обох моделей. Більшість дослідників стверджують, що це повною мірою стосується і системи державної служби в Україні [5, с.20].

Крім того, англосаксонська та континентальна моделі державної служби, виходячи з особливостей форми правління у тій чи іншій державі, концептуально відрізняються характером взаємовідносин державних та політичних інституцій. Для англосаксонської системи характерне застосування доктрини сумісності депутатського мандата з посадою у виконавчому апараті держави. Як правило, ключові пости у виконавчому апараті закріплюються за представниками правлячої партії.

Для континентальної державної системи, навпаки, характерний принцип несумісності депутатського мандата з посадою у виконавчому апараті держави. З аналізом цих систем пов'язана класифікація способів та критеріїв комплектування державної служби.

Вважається, що визначення придатності індивіда до виконання обов'язків державної служби може ґрунтуватися:

- на довірі до того, хто приймає рішення, щодо особистості кандидата;

- на професійно організованій та юридично закріпленій процедурі перевірки наявності у кандидата характеристик, необхідних для виконання службових обов'язків.

У першому випадку мова йде про систему державної служби, в основі якої лежить критерій лояльності державних службовців, тобто їх особистісної відданості чинному державному порядку.

У другому випадку головним критерієм при комплектуванні кадрів державної служби є компетентність державних службовців, тобто їх здатність ефективно виконувати покладені на них обов'язки.

Відповідно, можна говорити про дві моделі державної служби, історично названих "системою здобичі" (spoils system) та "системою заслуг" (merit system) [3].

Система здобичі означає, що персональний склад державних органів формують правлячі політичні сили, переважно, зі свого оточення і своїх прихильників. При такій системі у владу допускаються тільки добре знайомі "політичній еліті" люди, пов'язані круговою порукою.

Система заслуг передбачає кар'єрне просування державних службовців та конкурси на заміщення вакантних посад відповідно до здібностей та професійної підготовки. Цензом відбору є професійна придатність. Зайняття посад відбувається не на основі призначення, а на основі виборів. Такий порядок реалізує участь самих громадян в державному управлінні через вільний доступ до заняття посад державної служби.

Отже, основною відмінністю системи заслуг від системи видобутку є спеціальні вимоги якості державного службовця, його кваліфікація в галузі державного управління. При системі видобутку кваліфікація державного службовця теж привертає увагу для керівника держави, однак, не вона є визначальним критерієм; більш важливим у цьому випадку критерієм є можливість керівника здійснювати реальний контроль над такою особою.

Як зазначає О.Дьомін, історично система здобичі виникла першою і застосовується до цих пір, але напрямок історичного прогресу тяжіє все ж до системи заслуг. Починаючи з реформу Маколея у Великобританії (1834 р.) світ поступово перейшов на відкрите, демократичне комплектування кадрів державної служби. Особливо наочно історично неминучий процес переходу від системи здобичі до системи заслуг можна простежити на прикладі розвитку цього процесу в США. Систему здобичі в США запровадив Президент Д. Вашингтон. Він та його наступники призначали на посади державного апарату осіб, яким вважали себе зобов'язаними власним успіхом на виборах. У 1883 р. був прийнятий закон Пендлтона, який реформував усю систему комплектування кадрів держави і який, по суті, діє до цих пір. Він відкинув систему здобичі, а на її місце запропонував систему заслуг.

Однак і до теперішнього часу в світі, мабуть, немає держави, яка застосовувала б тільки один із зазначених способів – система здобичі або система заслуг. На практиці застосовуються обидва способи, а відмінність полягає лише у їхньому співвідношенні.

Таким чином, систему здобичі та систему заслуг називають основними загальноновизнаними способами комплектування кадрів, і як наслідок, базовими системами (моделями) державної служби.

Іншим критерієм для типізації є джерела комплектування кадрів державної служби. У тому випадку, якщо незалежно від посади використовуються і зовнішні, і внутрішні джерела, мова йде про відкриту систему державної служби. Якщо для наймолодших посад вдаються до зовнішніх джерел комплектування, а для інших – тільки до внутрішніх, – говорять про закриті системи.

Основними рисами закритої державної служби є:

- ієрархічна "пірамідальна" організація системи державної служби з чіткою, нормативно встановленою компетенцією кожного рівня держслужби і твердо закріпленими принципами посадової субординації;

- здійснення всієї внутрішньоорганізаційної діяльності на основі формальних, нормативно закріплених процедур;

- високий соціальний статус держслужбовця, велике значення репутаційних механізмів і норм професійної етики;

- система гарантій правової і соціальної захищеності службовця (у тому числі ускладненої процедури його звільнення);

- залежність кар'єрного росту, заробітної плати і пільг від стажу служби і посади.

Особлива увага приділяється підготовці державних службовців, які в елітних навчальних закладах отримують не вузькоспеціальну технічну освіту, а широкую загальну підготовку. Відсутня фрагментація, концентрація на якійсь вузькій сфері діяльності, переважають навчальні дисципліни, у предметі яких відбуваються швидкі зміни, – інформаційні технології, економіка, соціальний захист, оргпитання, право тощо. Так, в Японії це – Токійський університет, випускники якого переважають на найвищих рівнях державної служби. У Європі найкраще представлена французька система підготовки державних службовців (Національна школа управління, яка має найвищий статус серед вузів країни).

Г.Райт кваліфікує європейську систему державної служби як закрити, що ґрунтується на класовій і соціальній основі та характеризує її так: державна служба поділена у суспільстві в залежності від освітніх рівнів на три головні класи (вищий, середній, нижчий); існують певні обмеження мобільності держслужбовців у структурі держслужби; еліта на вищих рівнях держслужби має високий престиж і статус; політична нейтральність, соціальна захищеність і впевненість у роботі; досвід і рівень кваліфікації як основа для підвищення; звичним є суворий кодекс поведінки та моралі [11, с. 71-72]. При цьому державна служба Великої Британії – відкрита система, але серед вищих рівнів державних службовців переважають випускники оксфордського і кембріджського університетів [2, с. 39].

Типовим представником відкритої системи держслужби є США, в якій відсутні елітні спеціалізовані заклади з підготовки керівників державної служби. Навчання здійснюється в університетах, школах і коледжах при них. Завдяки порівняно вільному вступу до університетів, державна служба у США мобільніша, ніж у Європі й дає можливість зайняти будь-який рівень службової ієрархії відповідно до кваліфікації претендента.

В.Малиновський серед основних рис відкритої моделі називає менш виражений, ніж у закритих системах, класовий і соціальний характер державної служби, значно спрощений вступ на державну службу, де застосовується гнучка практика найму на роботу: практикуються специфічні іспити для конкретної посади, замість загальних конкурсних, як у закритих системах [7, с. 431].

Для відкритої системи державної служби також характерно надання повноважень, необхідних для виконання управлінських функцій; впевненість у державних службовцях, які її здійснюють; застосування методик оцінки показників діяльності; система заслуг як критерій для підвищення по службі; можливість звільнення за недостатні показники діяльності [11, с. 74]. Зрештою, прийняття адміністративних рішень з максимальним урахуванням всієї сукупності факторів, виходячи з поточної ситуації, а не з приписів правових норм, слабе нормативно-правове регулювання службових відносин багато в чому зумовлено пануванням системи загального права з особливою роллю прецеденту.

Науковці зауважують, що закриті і відкриті системи не виключають одна одну. Коли висококваліфіковані кадри в дефіциті, кращими вважаються елітарні сис-

теми як більш виборчі. Відкриті системи спираються на гнучкіший, децентралізований підхід до комплектування персоналу.

Прихильники ще одного підходу, аналізуючи організаційно-правову структуру державної служби та її адміністративно-правову регламентацію, пропонують наступну типологію:

1. Романо-германська модель (кар'єрна).

Характеризується тенденцією до кодифікації норм, прагненням до простоти і точності. Державну службу романо-германських країн можна віднести до "кар'єрного" типу, що характеризується детальною розробкою нормативно-правових актів, докладною регламентацією повсякденної діяльності чиновників, функціонуванням державної служби за принципом ієрархічності, кастовості і вірнопідданості державі [10].

"Кар'єрна" модель реалізується в таких країнах як Франція, Німеччина та Японія. Основна її риса – орієнтація на "закритість" кар'єри і нематеріальні пільги і гарантії на державній службі (соціальний захист державних службовців, пенсійні гарантії, стабільність статусу). Вступ на державну службу відбувається на основі конкурсного іспиту за принципом рівності всіх кандидатів. Обов'язковими умовами при вступі є наявність базової освіти та спеціальне попереднє навчання. Заробітна плата визначається фіксованою сіткою оплати праці та законодавчо затвердженими окладами. Рівень оплати залежить від посади, стажу та рангу державного службовця. Певним недоліком такої моделі є відсутність можливості міжвідомчої мобільності чиновників, що стало однією з найбільш гострих проблем кар'єрних моделей.

2. Англосаксонська модель (позиційна).

Основною моделлю для багатьох країн даної адміністративно-правової традиції є англійське право. Англосаксонська система державного управління є альтернативою ієрархічній кар'єрній романо-германській моделі та орієнтується переважно на індивідуальні рішення, загальні положення є похідними від особистісних. Так, у Великобританії питання державної служби регулюються не законами, а нормативно-правовими актами, прийнятими за ініціативою уряду. Державна служба США ґрунтується на базовому конституційному принципі самоуправління "вільних людей на вільній землі".

Важливою характеристикою моделі є акцент на концепцію Нового державного менеджменту (New public management) і систему оцінки якості та результативності роботи.

Вступ на державну службу здійснюється на підставі письмового іспиту у загальному порядку. У той же час англо-саксонська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Вся система прийому, навчання та просування по службі організована так, щоб створити тип професійного управлінця, адміністратора широкого профілю (джеренераліста).

Оплата праці залежить від тарифної сітки і диференціації за результатами роботи. Крім того, в цих країнах створена гнучка система премій і бонусів, заснованих на методиках оцінки державних органів та персоналу. Просування по службових сходах для більшості чиновників проводиться згідно принципам системи заслуг – відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їх службової діяльності.

3. Державна служба країн ісламської орієнтації.

Державна служба та ісламське право є невід'ємною частиною ісламської релігії. Ісламська державна служба входить до системи конфесійних державних служб. Основним законодавчим джерелом "ісламської моделі" є Шаріат, який розглядається не тільки як збірник божественних встановлень, але і як один з регуляторів службової поведінки. Основна характеристика регулюван-

ня діяльності чиновників у цій системі – орієнтація на визначення обов'язків службовців-віруючих.

І хоча ісламське право багато в чому носить "архаїчний" характер, дослідники все частіше говорять про його здатність гнучко адаптуватися до моральної еволюції і технічного прогресу і конкретних управлінських ситуаціях.

4. Трудова модель.

Трудова модель державної служби займає особливе місце серед інших адміністративно-правових систем. Державна служба цих країн (КНР, Куба і т.д.) ґрунтується на принципах партійності, номенклатури, адміністративної ієрархії і централізму. Діяльність чиновників регламентована партійними рішеннями, а адміністративна діяльність носить дещо підлеглий, в порівнянні з партійною діяльністю, характер. Державна служба в багатьох випадках прирівнюється до загальної трудової діяльності. Таким чином, відбувається ототожнення правового становища державних службовців і службовців (осіб найманої праці).

Крім того, на тлі політичних та економічних успіхів країн Азіатсько-Тихоокеанського регіону, виділяються ще дві моделі державної служби:

- Східно-азіатська модель (елітна);
- "Корпоративна" модель державної служби.

Основною характерною особливістю "елітної" моделі вважається орієнтація на високу матеріальну мотивацію. При вступі на державну службу діє система конкурсного відбору. При відборі кандидатів на державну службу акцент робиться на роботу з кадровим резервом через виявлення перспективних учнів, заохочення їх навчання, надання стипендій для вступу до університетів і напрямок найбільш здібних для навчання за кордон.

При прийнятті рішень про кар'єрне зростання державного службовця основним критерієм є ефективність роботи, а не стаж. При нарахуванні зарплати застосовуються ринкові методи. Зарплата відповідає рангу державного службовця і обчислюється згідно з формулою, прив'язаною до середньої зарплати в приватному секторі. Розмір зарплати також залежить від того, наскільки добре працює економіка країни.

Східно-азіатська модель відзначена наступними основними характеристиками:

- сформовано сильну державу з ефективним державним апаратом;
- державна служба перебуває під постійним контролем громадськості, а також вважається почесною і престижною, так як стабільна і добре оплачується;
- державний службовець, його знання, трудові навички та мотивація трудової поведінки – вирішальний фактор, що визначає якість і рівень управлінської діяльності;
- зарплата державного службовця переглядається щороку і складається з базового окладу, надбавки за професіоналізм і надбавки, що враховує економічний стан країни.

Для корпоративної моделі вступ на державну службу є результатом жорсткого конкурсного відбору за принципом "правильна людина на вакансію". Особливістю даної моделі в Новій Зеландії є контрактна система трудових відносин з державними службовцями. При вступі на службу практично немає таких понять, як "ліміт штатної чисельності" і "реєстр посад". Перший керівник державного органу сам має право вирішувати, скільки потрібно працівників для досягнення поставленої мети (проектна система роботи).

Характерними особливостями "корпоративної" моделі можна вважати:

- повну орієнтацію на ринок праці;
- відмова від чіткого визначення штатної чисельності держслужбовців;
- впровадження принципів корпоративного управління.

Вище зазначалось також про зв'язок організації державної служби з державним устроєм, який дозволяє виділити державну службу у федеративних та унітарних державах. На підставі класифікації двох видів державної служби можна виділити кілька основних моделей державної служби, що існують у сучасних зарубіжних країнах: централізована і децентралізована.

Централізована модель державної служби відзначається жорсткою організаційною структурою управління та урядовим органом із широкими повноваженнями, що передбачає наявність єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координації організації праці і кадрового забезпечення.

Децентралізована модель державної служби характеризується розосередженістю організаційної структури державної служби, повною відсутністю чи суттєвим звуженням повноважень спеціального уповноваженого органу, делегуванням широких кадрових повноважень всім міністерствам, відомствам та іншим державним органам.

Вітчизняні науковці зазначають відносні переваги і недоліки кожної моделі. Зокрема, для централізованої моделі перевагою є системність і послідовність у прийнятті державних рішень, цілісність і комплексність розвитку державної служби; недоліками – консерватизм, відірваність широких повноважень центрального органу від відповідальності за фактично виконану роботу на місцях. Перевагами децентралізованої моделі є гнучкість, динамічність у прийнятті рішень, чіткий зв'язок між повноваженнями керівників державних органів у частині кадрового забезпечення та відповідальністю за результатами роботи державних службовців; недоліками – відсутність системності в організації і розвитку державної служби, високий рівень конфліктності [8, с. 18-219].

Західні дослідники комбінують критерії типологізації моделей державної служби і називають:

централізовану закриту модель, реалізовану в унітарній державі (Франція);

децентралізована закрита модель, реалізована в федеративній державі (Німеччина);

децентралізовану відкриту модель, реалізовану в унітарній державі (Великобританія);

децентралізовану відкриту модель, реалізовану в федеративній державі (США).

Теорія державної служби використовує й інші підходи типологізації моделей державної служби. Критерій, взятий С.Ейзенштадтом, розглядає державну службу в тріаді "влада-державна служба – суспільство":

Традиційна модель державної служби, для якої характерна "служба, орієнтована на владу". Характеризується безправ'ям службовця перед політичною владою; відсутністю якої б то не було корпоративності, внутрішньої автономії, гарантій кар'єри; чиновник виступає в якості особистого слуги правителів і держави.

Цю модель характеризує повне злиття державної служби з політикою.

Модернізаційна модель державної служби, в основі якої лежить "служба, орієнтована на суспільство". Характеризується правовою та соціальною захищеністю державних службовців, їх автономною від політичної влади організацією (що гарантує своєчасне просування по службі), розвиненістю корпоративного духу; незалежність від політики поєднується з підпорядкованістю уряду (у тому числі і за допомогою контролю за бюджетом державних установ) демократичним контролем "знизу".

Транзиторна модель державної служби, відмітною ознакою якої є "служба, орієнтована на саму себе". Характеризується політико-правовою безконтрольністю чиновника, який вийшов з-під нагляду авторитарної держави, але ще не контролюється сильним громадянським суспільством і демократичною державою; вищі посадові особи діють у своїх особистих інтересах; рекрутування носить сімейний характер, державна служба розкладається як синекура; в управлінні домінують формалізм і чиновницький ритуал [5, с. 15].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Як бачимо, аналіз моделей державної служби багато в чому умовний, проте для теорії державної служби виокремлення таких моделей має важливе інструментальне значення, оскільки дозволяє класифікувати існуючі варіанти державної служби, представити їх у схематичному вигляді для того, щоб глибше дослідити природу і зміст цього інституту.

Список використаних джерел

1. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА .М), 2000. – 640 с.
2. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [текст] / І.А. Грицяк : [монографія]. – к.: "К.І.С.", 2006. – 398 с.
3. Демин А. А. Государственная служба в РФ : учебник для магистров / А. А. Демин. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : ИздательствоЮрайт ; ИД Юрайт, 2012. – 391 с.
4. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник / С.В.Ківалов, Л.Р. Біла. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с.
5. Комаровский В. С. Государственная Служба и средства массовой информации (Курс лекций) / В.С. Комаровский. – Воронеж. Издательство Воронежского Государственного Университета, 2003. – 114 с.
6. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. Коваленка В.В. – НАВС, 2012. – 808 с.
7. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. \ В.Я. Малиновський. – К., 2003. – 160 с.
8. Неліпа Д.В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Д. В. Неліпа ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 367 с.
9. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999. – 529 с.
10. Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. Посібник / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
11. Райт Г. Державне управління / Г. Райт/ пер. з англ. [текст]. – К.: Основи, 1994. – 191 с.

Надійшла до редколегії 14.08.14

А.В. Мамчур, канд. полит. наук, асист.
КНУТШ, Київ

ВИДЫ И МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Исследованы основные виды государственной службы и критерии для их классификации, а также проанализированы характерные черты теоретических моделей государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, виды государственной службы, модели государственной службы.

A. Mamchur, candidate of political sciences, assistant professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

TYPES AND MODELS OF PUBLIC SERVICE

The main types of public service and the criteria for classification and analysis of the characteristics of theoretical models of public service.

Keywords: public service, civil service types, models of public service.