

Є. В. Грайнер,

*аспірант кафедри державної служби та кадрової політики,
Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Формування української моделі державної служби із врахуванням досвіду зарубіжних країн

У статті розглядаються проблемні питання, пов'язані з формуванням та побудовою моделі державної служби в Україні. Аналізуються конституційно-правові засади діяльності державної служби, її важливість як інституту державного управління та значення для суспільства. Розглядаються різноманітні аспекти, що впливають на побудову моделі державної служби. Визначаються окремі проблемні питання, які постають перед усіма сучасними моделями державної служби, а також шляхи і напрями їх розв'язання з урахуванням національних особливостей в Україні. Обґрунтовується необхідність теоретичного аналізу зарубіжного досвіду побудови національних моделей державної служби з метою пошуку оптимальних методів розв'язання сучасних державно-управлінських проблем.

Ключові слова: модель державної служби, державна служба, державне управління, розвиток моделі державної служби, зарубіжні моделі державної служби.

The article is devoted problematic process of forming and constructing a model of public service in Ukraine. Analyzes the constitutional and legal principles of public service, its importance as an institution of governance and value to society. We consider various aspects affecting the construction model of public service. Identify the specific issues that face all modern model of public service, as well as ways and directions of their decision, taking into account national peculiarities in Ukraine. The necessity of theoretical analysis of international experience building national public service models to find optimal methods for solving modern problems of state-administrative nature. **Key words:** model of public service, public Service, public management, development of the public service, foreign models of public service.

В статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с формированием и построением модели государственной службы в Украине. Анализируются конституционно-

правовые основы деятельности государственной службы, ее важность как института государственного управления и значение для общества. Рассматриваются различные аспекты, влияющие на построение модели государственной службы. Определяются отдельные проблемные вопросы, которые возникают перед всеми современными моделями государственной службы, а также пути и направления их решения с учетом национальных особенностей в Украине. Обосновывается необходимость теоретического анализа зарубежного опыта построения национальных моделей государственной службы в целях поиска оптимальных методов решения современных государственно-управленческих проблем. **Ключевые слова:** модель государственной службы, государственная служба, государственное управление, развитие модели государственной службы, зарубежные модели государственной службы.

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями). З огляду на постійний пошук оптимальної політико-правової та управлінської моделі розбудови державності України після проголошення незалежності перед державотворцями постають складні проблеми, які потребують концептуального розв'язання. Вказана модель не може бути лише структурним механізмом держави, що реалізує державну волю, а повинна відповідати загальноновизнаній системі цінностей, бути спрямованою на соціальну орієнтацію щодо формування громадянського суспільства. Структурні зміни потребують перегляду соціально-політичних пріоритетів, що, у свою чергу, приводить до нових форм взаємодії правового простору, державної влади та інститутів громадянського суспільства і вимагає вдосконалення механізмів реалізації системи публічних потреб та інтересів.

Побудова національної моделі державної служби є важливим завданням стосовно утвердження України як правової, соціальної та демократичної держави. При цьому пріоритетними є формування належної правової основи функціонування державної служби в Україні, забезпечення основоположних прав громадян, пов'язаних із державною службою. Одночасно

виникають певні дискусійні питання стосовно національних особливостей державотворення, які так чи інакше впливають як на самих державних службовців, так і на методи державно-управлінського характеру, що використовуються при побудові національної моделі державної служби.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Досліджуваній тематиці присвячено роботи таких науковців, як: Г.Атаманчук, Д.Бахрах, Ю.Битяк, С.Дубенко, Ю.Ковбасюк, В.Малиновський, Г.Мамчур, О.Оболенський, О.Петришин, Л.Прокопенко, А.Рачинський, С.Серьогін, А.Федець, Є.Чорноног та ін.

Однак, незважаючи на увагу науковців до окреслених питань, чимало важливих проблем залишається поза їхньою увагою.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є аналіз позитивних практик публічної служби за кордоном, насамперед в окремих державах-учасниках ЄС, з метою його використання в процесі вдосконалення інституту державної служби в Україні, зокрема при прийнятті нового Закону України “Про державну службу” та забезпеченні його реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Реалізація мети проходить крізь призму державного управління як основоположного інструменту реалізації політичної волі не тільки влади, а й народу як його джерела. Одним із елементів державного управління є державна служба як канал безпосереднього зв’язку із громадянином. Як складова частина державного управління, державна служба спрямована на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини та громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового її входження до європейської спільноти [1, с. 8]. Реалізація функцій держави її органами безпосередньо залежить від апарату – державних службовців, на яких покладається виконання, впровадження в практику повсякденної діяльності виробленої правової політики, зміцнення демократичних засад у державотворенні. Отже, концептуально

важливим є розроблення стратегічних доктринальних основ функціонування інституту державної служби.

Загального визначення поняття “державна служба” в науковій літературі не існує, а в багатьох державах використовується схожий термін – “public service”, який можна інтерпретувати і як “державна”, і як “публічна” служба. Доктринальне дослідження цього поняття дещо утруднене, оскільки існують проблеми, пов’язані з тим, що політико-правова система кожної країни (навіть однієї й тієї самої залежно від історико-політичних реалій та змін) по-різному тлумачить поняття державної служби. Зокрема, по-різному визначається статус політичних діячів, які в багатьох державах не мають статусу державного службовця.

Визначення поняття “державна служба” закріплене в чинному Законі України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [2], в ст. 1 якого зазначено, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження.

Інститут державної служби відображений в Основному Законі нашої держави. Зокрема, Конституція України [3] закріплює у розд. 2 ст. 38 положення про те, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. А п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України передбачає положення про виключність регулювання саме законами питань організації і діяльності органів виконавчої влади та основ державної служби. У цих двох статтях Основного Закону безпосередньо згадується державна служба.

Без належного механізму реалізації права громадян на державну службу як важливого конституційного принципу вони не матимуть можливості його реального здійснення. Тому актуальним є гарантування прав громадян України на державну службу, що повинно знайти відповідне відображення в чинному законодавстві держави.

Закон України “Про державну службу” чітко не встановлює гарантій щодо права для громадян України на доступ до державної служби. Опосередковано про це йдеться в Основному Законі України, оскільки такими гарантіями можна вважати: вільний і всебічний розвиток особистості (ст. 23); рівність конституційних прав і свобод та рівність перед законом, рівність прав жінки і чоловіка (ст. 24); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34); право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35); право на свободу об’єднань у політичні партії та громадські організації (ст. 36); право на звернення (ст. 40); право на працю та вільне її обрання (ст. 43); право на освіту (ст. 53) та ін.

Конституційні принципи, закріплені в Основному Законі, опосередковано передбачають необхідність функціонування інституту державної служби, яка мала б враховувати особливості національного державотворення. Розвиток конституційних засад державної служби в Україні, як і в інших державах, пов’язаний з прийняттям законів та інших нормативних актів, які б регулювали весь спектр суспільних відносин, діяльності держави щодо створення організаційних, соціальних, економічних, правових умов реалізації конституційного права громадян на державну службу.

Заслуговує на увагу досвід регулювання інституту державної служби в зарубіжних країнах. Зокрема, аналізуючи законодавство про державну службу у Федеративній Республіці Німеччина, можна констатувати, що в цій країні система законодавчого регулювання державно-службових відносин передбачає врахування федерального устрою держави, традицій, а також необхідності централізованого вирішення низки питань у поєднанні із елементами децентралізації.

Традиційні принципи німецької державної служби були відновлені з прийняттям 23 травня 1949 р. Конституції ФРН [4]. Грунтовні положення, які стосуються державної служби, покладені в основу Конституції ФРН, оскільки положення, що стосуються цього інституту, є практично в усіх розділах цього законодавчого акта. Однак варто звернути увагу на ст. 33 Конституції ФРН, згідно з якою здійснення державної влади на

регулярній основі, як правило, покладається на державних службовців, які керуються у своїй діяльності приписами публічного права. Законодавство, що регулює державну службу, розробляється та приймається з урахуванням традиційних принципів професійної державної служби, а також того, що кожен німецький громадянин має право доступу до державної служби відповідно до його здібностей, кваліфікації та професійних досягнень.

Варто звернути увагу на те, що положення, відображені в цій статті, закладають основні принципи ефективної діяльності державної служби та передбачають створення власної – німецької моделі державної служби, починаючи від конституційного закріплення важливості інституту державної служби, врахування традицій державотворення та професійних особливостей державних службовців при розробленні законодавства до закріплення важливості професійної якості послуг, що надаються державною службою та державними службовцями кожному громадянину.

Як передбачено ст. 73 Конституції ФРН, Федерація наділена виключною законодавчою компетенцією з вирішення питань щодо правового становища осіб, які перебувають на службі Федерації та корпорацій публічного права, підпорядкованих їй. Вона може приймати в спільних інтересах Федерації і земель приписи з питань правового становища осіб, які перебувають на державній службі земель, обшин та інших корпорацій публічного права. Регулювання оплати та утримання службовців державних установ регламентується законодавством Федерації і земель. Але такі закони вимагають схвалення Бундесрату. Однак з урахуванням постулатів та принципів ст. 33 Основного закону досягається уніфікація чинного законодавства про державну службу.

В основу французької моделі державної служби покладено концепцію держави як єдиної централізованої системи, що надає можливість ефективного управління державою із центру. Апарат державної служби є субординаційно підпорядкованим головним державним органам – уряду та президенту, їм підконтрольний та підзвітний. Передбачена також система вертикального

підпорядкування службовців залежно від певного рангу чи посади. Згідно з чинним законодавством поняття “чиновник” і “статус чиновників” не тотожні поняттю “службовці державного апарату”. Державний службовець – поняття більш широке, оскільки кожен чиновник – це державний службовець, але не кожний державний службовець є чиновником, особою, яка пов’язана з держслужбою професійно, включена в штат держапарату, має відповідний ранг [5, с. 4].

Як і в Конституції України, в Основному законі Франції [6] у ст. 34 є положення, згідно з яким лише законами встановлюються норми, що передбачають гарантії державним службовцям. Також ст. 71-1 передбачає створення відповідного органу – Захисника прав, який стежить за дотриманням прав і свобод адміністративними службами держави, адміністративно-територіальними утвореннями, державними установами та будь-якими органами, на які покладаються місії публічних служб або щодо яких органічний закон наділяє його певними повноваженнями. До нього можуть звертатися згідно з умовами, передбаченими органічним законом, будь-які особи, права яких порушені в результаті діяльності будь-якої публічної служби.

Таким чином, саме конституційно-правові положення проголошують та закріплюють певні особливості функціонування державної служби, які виражаються у відповідній моделі кожної країни.

Становлення державної служби більшості країн відбувалося протягом тривалого історичного періоду, вона зазнавала відповідних політико-правових трансформацій. Кожне суспільство, зважаючи на сукупність факторів, серед яких виділяють як національні особливості, так і вплив інших держав та народів, формує власне розуміння функцій держави, її управління та інституту державної служби в ній. Водночас, незважаючи на різноманіття держав, простежуються деякі подібні риси систем та моделей державної служби.

Можна 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 [7, с. 42].

Різні варіанти організації державної служби можуть бути класифіковані на основі таких підстав. Якщо виходити з часу і місця виникнення державної служби, враховуючи при цьому відображення в процесі службової діяльності інтересів, можна запропонувати таку класифікацію державної служби: “давньосхідний”, “античний”, “європейсько-континентальний” і “англосакський” типи. Спочатку державна служба виникла в східних деспотіях Китаю, Індії, Єгипту і Межиріччя. Практично повна відсутність у цих державах гарантій особистих прав підданих і приватної власності на землю, тотальна влада верховного правителя й інші чинники зумовили основні особливості цього історично першого типу державної служби. Така організація державної служби була досить нестабільна і поступово вироджувалася в “чиновницький феодалізм”: передані урядовцям на “годування” території фактично ставали їх успадкованими володіннями. Це призводило до деградації державної служби і занепаду держави [8, с. 222–223].

Згодом, у Новий час інститут державної служби дістав належне обґрунтування та подальший розвиток. Це пов’язано із переходом від феодалної роздробленості до централізованих держав, важливим аспектом діяльності щодо утримання яких став численний розгалужений чиновницький апарат. Спочатку інститут професійного чиновництва з’явився у Франції та Німеччині. Саме в цих країнах сформувалися основні елементи континентальної моделі державної служби: централізація, жорстка ієрархія, уніфікація, нормативна регламентація.

Як зазначають дослідники, на відміну від континентальної Європи, Англія набагато довше обходилася без професійної державної служби в сучасному розумінні слова. Її місце займала напівлюбительська адміністрація з нерегулярним характером матеріальної винагороди. Державна служба розглядалася як “почесний обов’язок шляхетних людей”, а посади – як власність утримувачів королівських патентів (вони продавалися, дарувалися і нерідко передавалися по спадку).

Більшість держав сучасного світу використовує одну з трьох основних моделей державної (публічної) служби – кар’єрну, посадову та змішану. Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар’єрної моделі. Це, передусім, Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Посадова модель діє у Швеції, Нідерландах, змішана модель – в Італії, Великій Британії [10, с. 27–28].

Відповідно вказаний вище поділ не є уніфікованим чи остаточним. Питання моделей державної служби та критеріїв їх поділу залишаються дискусійними. Однак варто вказати на певні критерії, які впливають на формування тієї чи іншої моделі державної служби.

Отже, як уже зазначалося, поглиблення розуміння функцій держави та її призначення відрізняються в кожній країні. Таким чином, одним із основних критеріїв, які впливають на особливості формування моделі державної служби, є специфіка історичного розвитку відповідної країни. Це включає як розвиток національної науки та практик державотворення, так і досвіду запозичення чи впливу інших держав у процесі державного управління. Не підлягає сумніву, що історичні, політичні, соціальні, економічні та культурні події відрізняються в кожній країні. Це формує унікальне суспільство, що впливає і на діяльність представників апарату держави – державних службовців.

Іншим аспектом, що визначає особливості моделі державної служби, є специфіка правової системи. Враховуючи досить значну відмінність у концептуальних питаннях різних правових систем, це відповідно впливає на характер побудови інституту державної служби, особливості її нормативно-правового регулювання.

І, нарешті, останнім важливим фактором, що характеризує особливості моделі державної служби, є специфіка державного устрою певної країни. Для держав із федеративним устроєм характерні ускладнені системи державного апарату, умови державного управління, що зумовлює специфічні особливості їх

нормативно-правового регулювання, субординації, відповідальності та контролю.

Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти дають можливість віднести державну службу України до традиційної бюрократичної (кар'єрної або закритої) моделі, оскільки вона базується на законодавстві і багато в чому схожа з континентальною державною службою Європи. Державна служба в нашій державі розвивається на основі Конституції України з урахуванням національних традицій, практики державотворення, сучасного реформування економічної та політичної системи, матеріальних і фінансових можливостей тощо.

Однак варто враховувати, що розвиток державної служби відбувається як з урахуванням особливостей окремих країн, описаних вище, так і об'єктивних чинників суспільного розвитку. Якісні, глибинні зміни суспільних відносин приводять до докорінних змін системи державного управління у світі, висувають нові вимоги до державних службовців і визначають, таким чином, об'єктивні тенденції розвитку державної служби. Серед чинників, які впливають на суспільство, слід назвати науково-технічний прогрес, а в останні роки – інформаційний розвиток технологій, зростання швидкості обміну інформацією, автоматизація та поширення віртуальної реальності. Зрушення в цих сферах є настільки глибинними та принциповими, що докорінно можуть змінювати уявлення про суспільні процеси, що поступово позначається й на державно-управлінських функціях. Державна служба не є окремою категорією суспільства чи закритою кастою; люди, які в ній працюють, – державні службовці – об'єктивно є частиною суспільств, а тому тенденції його розвитку так чи інакше впливають на інститут державної служби й із середини.

Тісний і невід'ємний зв'язок якісних стрибків у розвитку суспільства і зміни моделей державної служби виявляється у тому, що такі зрушення в організації державної служби припадали саме на період глибинних соціально-економічних змін. Так, поява “раціональної” моделі державної служби датується кінцем XVII – початком XVIII ст. і не може бути

відокремлена від процесів формування централізованих держав і абсолютних монархій. Реформи державної служби 50–80-х рр. XIX ст. (у Великобританії, Німеччині, США, Росії, Японії та ін.) пов'язані із завершенням стадії індустріалізації і переходом на стадію імперіалізму. Масштабні зміни державної служби в 70-х рр. XX ст. зумовлені переходом до постіндустріальної цивілізації, яка докорінно змінила картину взаємовідносин держави, суспільства й індивіда, і ставить нові вимоги до державної служби. Початок останньої “хвилі” реформування державної служби припадає на 90-ті рр. XX ст. Участь держави в процесах фінансової і економічної глобалізації була багато в чому поставлена в залежність від низки чинників (наявності системи управління, оптимальної для іноземних інвесторів; рівня гарантій інвестицій; ефективного виконання державних функцій; рівня корупції та ін.), що безпосередньо стосуються державної служби [8, с. 238].

Висновки і перспективи подальших досліджень. При побудові національної моделі державної служби обґрунтованим є використання досвіду зарубіжних країн щодо успішного вирішення завдань державно-управлінського та правового характеру. Однак специфічні риси українських суспільно-політичних, етнічних, культурних та економічних процесів пов'язані з особливостями, які не варто ігнорувати, враховуючи складність інституту державної служби. Про це свідчить і досвід зарубіжних країн, оскільки кожна країна, незважаючи на певні схожі риси, які притаманні відповідній моделі державної служби, враховує національні особливості державотворення.

Водночас варто зазначити, що останні суспільно-політичні події в Україні є точкою відліку не тільки для суспільних змін, що формують новий український соціум, а й реальною можливістю побудови якісно нової моделі державної служби в Україні з урахуванням досвіду успішних демократичних країн та обраного шляху до європейської інтеграції.

Список використаних джерел

1. Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І.

Іншин, О. М. Ключев та ін. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 309 с.

2. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ (із змінами та доповненнями) // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Basic Law for the Federal Republic of Germany [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

5. *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.

6. Конституція Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/_____root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf

7. *Мамчур Г. В.* Види і моделі державної служби / Г. В. Мамчур // Держ. упр. – 2014. – № 1. – С. 41–45.

8. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.

9. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколика. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

10. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.