

# ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

**Косенко Аліса Володимирівна**

Кандидат наук з державного управління, доцент,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

**Мельников Олександр Федорович**

Доктор наук з державного управління, професор,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

**Минко Петро Євгенович**

Кандидат фізико-математичних наук, доцент,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

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

У кар'єрній системі працівник, призначений на державну службу, знаходиться в ієрархії, де визначені його категорія, клас, ранг. Між рангом і займаною конкретною посадою за нормальної ситуації існує кореляція. Кар'єрна система забезпечує певний автоматизм у просуванні по службі, але за більш високий ранг, відповідно до правил, доводиться боротися за допомогою так званих внутрішніх конкурсів – досить жорсткої системи, тому що, як правило, чиновник ніколи не виходить за межі однієї і тієї ж сфери діяльності, а лише просувається службовими сходами.

У посадовій системі існує інший вихідний пункт. Спочатку формується каталог затверджених посад, що відображає умови заняття кожної з них. Ліквідація посади означає припинення трудових відносин. Таким чином, кар'єри державного службовця, незалежно від займаної посади, у такій системі не існує.

Українська система державної служби стала на шлях кар'єрного розвитку. Але забезпечення кар'єрного процесу і управління ним можливо лише на довгостроковій основі, в умовах стабільності державного апарату і з урахуванням як позитивного, так і негативного досвіду державної служби закордонних країн, а також деяких сторін роботи чиновників у їхніх межах. Особливості функціонування різних систем державної служби за кордоном полягають у наступному [1]:

*Франція.* Французька державна служба відноситься до категорії кар'єрних систем. Усе професійне життя державного службовця проходить у межах певного органу, де він творить свою кар'єру, самі ж органи формуються

відповідно до функцій державної служби. З цього логічно випливає, що у французькій державній службі значення має не конкретна посада, а звання і ранг державного службовця, які дозволяють йому її обіймати. Однак звання і ранг – це лише можливість, а не суб'єктивне право державного службовця працювати на цій посаді, і хоча зв'язок між ними очевидний, але він не носить автоматичного характеру. Перехід з одного службового рангу до іншого відбувається з урахуванням трудового стажу і меншою мірою – особистих заслуг і здібностей працівника.

Атестація, характеристика державного службовця завжди готується начальником даного підрозділу, але з її змістом він зобов'язаний познайомити адміністративний паритетний комітет, який на прохання держслужбовця може вимагати перегляду характеристики. Таке просування службовими сходами нагору, у першу чергу, означає підвищення заробітної плати. Однак на певних сходинках підвищення рангів само по собі не має автоматичного характеру. Просування осіб нижніх рангів, у першу чергу, залежить від професійних здібностей і освіти, більш того, професійної підготовки і підвищення кваліфікації. Якщо не брати до уваги повноважень уряду щодо підвищення по службі, то загальна система підвищення виглядає так:

- адміністративний паритетний комітет щорічно пропонує таблицю підвищення по службі, до якої заносяться прізвища працівників на основі їхньої професійної атестації;

- для включення до цієї таблиці працівник зобов'язаний скласти іспит;

- у випадку успішного іспиту працівник одержує право участі в конкурсі на заміщення конкретної вакансії.

Якщо працівник не згодний брати участь у конкурсі, його прізвище вилучають з таблиці. З двох претендентів на підвищення з рівними шансами перевага надається тому, хто мешкає удалині від родини, інвалідам і т.д. У випадку, коли конкретна вакансія не терпить зволікання з призначенням, можна використати форму безпосереднього призначення з подальшим обов'язковим схваленням паритетного адміністративного комітету.

Чиновник, який призначається на державну посаду, потрапляє у певну категорію й певний корпус, де у подальшому просувається нагору по внутрішній ієрархії (кар'єрі). Загальний правовий статус державних службовців включає основні принципи і норми, що поширюються на усіх державних службовців. Для окремих корпусів державної служби діють спеціальні правила і норми.

Категорія посад визначає, в першу чергу, вимоги до підготовки фахівця, а орган управління – специфіку його функцій. Рівні усередині установи відображають тривалість робочого часу, а ранги – індивідуальні здібності державного службовця, оплата праці залежить від описаної вище горизонтальної і вертикальної класифікації.

З категоріями, органами, рангами та рівнями пов'язані певні пункти індексу заробітної плати (від 100 до 1015). Конкретне грошове вираження одного пункту індексу щорічно змінюється в залежності від інфляції, пріоритетів кадрової політики в галузі державного управління, погоджень з профспілками і т.д.

Отже, французька система державної служби будується на принципі кар'єри.

Поряд із призначеними державними службовцями працює численна когорта співробітників, найнятих за трудовими договорами, а на так звані «політичні посади» принципи кар'єрної системи зовсім не розповсюджуються.

У межах даної системи, коли окрема сфера розглядається в суспільному розподілі праці як державна, це ще не означає, що задіяні в ній працівники є державними службовцями. Так, наприклад, соціальне страхування, як державне завдання, виконує організація, що відноситься до приватного правового регулювання. У той же час, працівники підприємств державного сектора не є державними службовцями (працівники залізниці та ін.).

Статус державних службовців поширюється на службовців цивільних і військових державних органів, службовців органів самоврядування (регіонів, областей, населених пунктів), службовців установ органів самоврядування, службовців державних установ охорони здоров'я та суддів, службовців виборних органів (парламент та ін.).

На відміну від загального правового статусу державних службовців, спеціальне регулювання стосується військовослужбовців, суддів, службовців представницьких органів влади і працівників сфери охорони здоров'я. Відповідно до основного правила, державні службовці можуть обіймати посади до досягнення ними пенсійного віку, після чого, за окремим винятком вони повинні виходити на пенсію. Однак службовця можна відправити на пенсію і у вигляді дисциплінарного покарання. У цьому випадку він не може користуватися своїм рангом і званнями, отриманими на службі. Трудові відносини припиняються і у випадках, коли службовець відсутній на робочому місці певний час без поважних причин. Припинення трудових відносин може бути викликано і втратою відповідності якійсь з умов наймання (втрата громадянства чи бездоганної репутації). Працівник може подати у відставку, відмовитися від посади за власним бажанням, одночасно його трудові відносини припиняються. Однак це характерно лише для політичних посад. Перебування на державній службі означає гарантію від безробіття, обумовлює соціальний престиж. Отримані тут ранги, звання і безліч інших пільг дозволяють людині поряд зі збереженням переваг державної служби працювати в інших секторах (у випадках відрядження, переводу та ін.).

Система кар'єри в державній службі Франції, не дивлячись на її позитивні сторони, є жорсткою і замкнутою, що суперечить основним принципам функціонування господарських організацій в умовах ринкової економіки. Тому в господарських установах і на підприємствах статусом державних службовців користуються керівники, посади яких конкретно зазначені в установчих документах.

*США.* Відповідальні чиновники в США є кар'єрними державними службовцями. У державних установах вони управляють великими підрозділами чи відділами, виконанням важливих урядових програм. Час від часу державні службовці цього рівня виступають у Конгресі США, на законодавчих зборах штатів чи у міських радах. Деякі відповідальні чиновники суперничають з політиками чи політичними виконавцями. Але для більшості з них найпершим обов'язком є організаційна робота. Вони повинні забезпечувати втілення

політичних директив обраних чи призначених посадових осіб у конкретні рішення і дії, що змінюють життя людей. Крім того, відповідальні чиновники повинні підтримувати ефективність діяльності державних служб в умовах обмеження чи скорочення фінансових ресурсів. Наприклад, губернатор штату обіцяє поліпшити обслуговування осіб похилого віку, але тільки відповідальний чиновник може уточнити, що це означає практично і як здійснити таке поліпшення в умовах суворих бюджетних обмежень.

Багато з негативних суджень про «бюрократів» саме породжені нерозв'язаною дилемою – необхідністю перетворення суспільних потреб відповідно до політичних обіцянок, в урядові програми, в умовах законодавчих чи бюджетних обмежень.

Закон захищає державну службу від прямого політичного втручання в оперативну діяльність органів управління. Новообрані посадові особи не можуть скинути всіх кар'єрних службовців і замінити їх своїми прихильниками. Кар'єрні державні службовці працюють у тих самих відомствах і установах у середньому 15-25 років, поступово переміщаючись нагору службовими сходами, обіймаючи більш відповідальні посади. За цей час вони здобувають солідні знання, набираються досвіду як за своєю спеціальністю, так і за практичною управлінською роботою. Без такого накопичення досвіду кар'єрними службовцями потенціал уряду багаторазово б зменшився.

З іншого боку, з часом кар'єрні службовці все більше схиляються до консерватизму, що помітно гальмує ініціативу виборних чи нових призначених посадових осіб. Але такий опір новаціям, зазвичай, не виходить за межі пристойності, тому що це може коштувати кар'єри. Кар'єрні службовці захищені від втрати роботи, але втрата підтримки з боку політичних виконавців може призвести до переведення на менш важливу посаду рівного рангу, до звуження фінансових можливостей і доступу до прийняття важливих рішень. Як зізнавався після відставки один з вищих чиновників, політичні виконавці не можуть звільнити вас, оскільки ви працюєте на державній службі, але можуть відібрати ваші робочі обов'язки.

Для успішної роботи вимагаються організаційні навички й уміння будувати міцні робочі взаємини з обраними і призначеними посадовими особами. Проте, кар'єрним чиновникам варто уникати політики. Наприклад, вони мають залишатися поза політикою і тоді, коли працюють в організаціях, що обслуговують політичних лідерів. Проблема тут полягає в наступному: реалізація визначеної політики вимагає від адміністрації старанної і творчої роботи, що може викликати спротив тих, хто прийде до влади через кілька років, або це не збігається з настановами попередньої адміністрації. Але уникати участі у вирішенні завдань, висунутих сьогоднішньою адміністрацією, означає втрату владного впливу і можливості подальшого просування. Тому відповідальні чиновники досягають найбільшого успіху тоді, коли, підтримуючи політику сьогоднішніх політичних лідерів, заявляють, що вони перебувають поза політикою.

Подібно усім людям, відповідальні кар'єрні службовці мотивовані цілою низкою цілей, від суто особистих (гроші, влада, престиж, зручності, безпека) до

соціально і суспільно значущих. Серед організаційних мотивацій можна виокремити лояльність до колег, гордість від участі в реалізації власних програм чи програм колег тощо. Чимало кар'єрних службовців є прихильниками ідеалам державної служби і присвячують свою кар'єру реалізації конкретних завдань і програм.

З початку 90-х років ХХ ст. розпочали розбудову своїх систем державної служби і країни *Центральної та Східної Європи*. Вони досягли значного прогресу у подоланні зрозумілих, але все ще шкідливих антидержавних настроїв, наголошуючи на позитивному внеску модернізованого державного сектора у ринкову економіку. У цьому контексті визнається потреба в інтегрованому підході до реформи, що означає неможливість розгляду організаційних структур, адміністративних процедур та кадрових питань у відриві одного від іншого. Треба враховувати горизонтальні й вертикальні зв'язки в системі державної служби, взаємозалежність різних щаблів влади. Тому стає очевидним, що контекстуальні умови, за яких функціонує державний сектор у Центральній та Східній Європі, певною мірою змінюються, що неминуче призводить до масштабних коректив. Основними напрямками реформування систем державного управління в країнах Центральної та Східної Європи є [2]:

- оцінка процесу реформування та визначення пріоритетів за шістьма базовими показниками, встановленими кращою європейською практикою та чинним законодавством Європейського Союзу (*acquis communautaire*);
- підтримка національних адміністрацій у розбудові та визначенні правових меж та прийнятті рішень щодо впровадження в державне управління європейських стандартів і кращого досвіду;
- сприяння процесу надання допомоги Європейським Союзом та країнами-донорами в межах та за межами Європи в розробці та реалізації проектів технічної допомоги.

Базові показники стосуються як формальних аспектів (законодавча і нормативно-правова база, інституційна база), так і динамічних аспектів такої бази (практичне впровадження, потенціал для подальшого покращення) у таких шести горизонтальних сферах державного управління: планування та координація державної політики; державна служба; зовнішній аудит; внутрішній фінансовий контроль; управління видатками державного бюджету; управління державними закупівлями.

Хоча бюрократичні організації, зазвичай, здатні амортизувати значні зовнішні «удари», не вдаючись до фундаментальних реформ, безпрецедентний характер процесів трансформації в Центральній та Східній Європі ставить під сумнів деякі найголовніші засади побудови апарату управління. Отже, державний сектор, що є як об'єктом, так і суб'єктом реформи, перебуває під величезним тиском неминучості адаптації. Хоча реформаторські зусилля спрямовуються на стабільність, надійність та цілісність адміністративної системи, вони не повинні у той же час бути на заваді наступним переглядам та модифікаціям, які обов'язково знадобляться у зв'язку з подальшим перетворенням суспільного середовища. Тобто, стабільність слід поєднувати з гнучкістю, надійність – із відкритістю, цілісність – із здатністю до адаптації. За

таких умов необхідно бути обережним у прийнятті рішень стосовно специфічних інституційних, процедурних чи кадрових перетворень або запровадження більш гнучкого підходу до державного менеджменту.

Аналізуючи різні стадії розвитку процесу реформ у Центральній та Східній Європі, варто визначити деякі спільні тенденції, етапи розвитку. Упродовж початкової фази трансформації неминує руйнується старий правовий, політичний, соціальний і економічний порядок, починають формуватися нові структури. Характерні риси цієї фази: поява багатопартійних систем; регулярні вибори на державному, регіональному й місцевому рівнях; загальний перегляд інституцій державного сектора, який подекуди завершується спробою створити заново увесь державний механізм; формулювання і часткове виконання програм економічних реформ, які часто вважались радикальними; серйозні й часом гострі конституційні дебати. Наслідки такого розвитку подій були різними і часто фрагментарними. Мінливі моделі виборів, нестабільні коаліції і незавершена боротьба за владу між різними урядовими установами були настільки ж поширеними, наскільки безрезультатними були конституційні дебати, програми приватизації – неповними, а інституційні заходи і зміни – нетривалими.

Початкова фаза трансформації поступово переходить у процес консолідації, упродовж якого зростаюча політична стабільність дозволяє застосовувати системний підхід до роздержавлення, приватизації та маркетизації. Хоча розмежування між виконавчою владою, як і між політичною й адміністративною сферами, залишаються нечіткими, а конституційні питання – невирішеними, з'являються перші обнадійливі результати виконання програм економічної трансформації. Коли «ударні» методи втрачають свою привабливість, розробка і виконання вирішальної і більш конкретної політики стає головним правилом гри.

Така стабільність, у свою чергу, дозволяє розробляти середньострокові програми замість епізодичних заходів, що разом з поглибленим усвідомленням проблем призводить до третьої фази – модернізації. Вона характеризується потребою у перегляді інституційних перетворень та в пошуку кращої практики здійснення політики у різних сферах. Нерозв'язані проблеми і нові недоліки в управлінні зумовили переосмислення значення державного сектора, його обсягу, ролі та інституційної побудови. Ставало дедалі очевидніше, що в перспективі маркетизація і приватизація лише тоді дадуть очікувані результати, якщо будуть спиратись на досконалу правову базу, яка супроводжується необхідними положеннями про безпеку, стримування та противаги, за умов підтримки, регулювання і контролю з боку ефективного та надійного державного сектора.

Проте реорганізація механізму діяльності центральних урядових установ, як і функціональне та територіальне розмежування повноважень, виявилася нелегким завданням. До цього додалася проблема нестабільності кадрового складу, зумовлена, з одного боку, зростанням привабливості праці у приватному секторі, а з іншого, – тим, що уряди, які приходили до влади, замінювали значну частину керівників державного управління. Подекуди зазначені нерозв'язані конституційні питання перешкоджали процесові модернізації.

Четвертою фазою процесу реформування державного сектора, яка частково перекликається з попередньою, є фаза адаптації до умов роботи в державному

секторі за зразком західних країн. Адміністративні можливості відкривають шлях для приведення регуляторних актів (наближення законодавств) у відповідність з вимогами ЄС. Розрізняючи фази або стани трансформації, консолідації, модернізації та адаптації, необхідно усвідомлювати їхню умовність щодо застосування у різних країнах. Більше того, послідовність цих фаз може не мати логіки, часової безперервності, не говорячи вже про однаковість досвіду в різних країнах. Різні фази не можна також виділяти лише в залежності від відповідного процесу розвитку; у кожному випадку вони є наслідком таких різних обставин, як особлива спадщина, державні традиції або відмінна адміністративна культура. Якщо більш розвинені країни – члени ЄС пройшли через цей типовий процес розвитку, чотири зазначені фази можуть допомогти визначити позитиви процесу реформування та його складових.

Підсумовуючи та адаптуючи вищенаведене до українських реалій треба зауважити, що, зважаючи на низку важливих подібних рис у зовнішніх і внутрішніх проблемах, які постали перед вітчизняними державними органами та державними органами країн Центральної та Східної Європи (як, зрештою, і у західних країнах), думка про залучення міжнародних організацій до підтримки процесу реформування здається більш, ніж доречною [3, 4].

#### **Список літератури:**

1. Мельников О.Ф. Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців: дис. ... доктора наук з держ. упр. : 25.00.03 / О.Ф. Мельников; Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. – Х., 2009. – 495 с.

2. Мельников О.Ф. Кар'єра в системах державної служби різних країн / О.Ф. Мельников // Державне будівництво [електронне видання ХарПІ НАДУ]. – 2008. – № 2. – Режим доступу до журн.: <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

3. Серьогін С.М. Державне управління та державна служба: навчальний посібник / С.М. Серьогін, Л.Л. Прокопенко, Н.К. Рашитова; за заг. ред. Є.І. Бородіна, О.Ф. Мельникова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 160 с.

4. Мельников О.Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: [монографія] / О.Ф. Мельников. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 424 с.