

УДК 35 (477)

ББК 67.401(4Укр)

*Рекомендовано до видання вченою радою
Харківського торговельно-економічного інституту
Київського національного
торговельно-економічного університету
(протокол № 8 від 24 червня 2010 року)*

Рецензенти

*М. І. Іншин, доктор юридичних наук, професор,
В. Я. Настюк, доктор юридичних наук, професор, член-
кореспондент Національної Академії правових наук України.*

Кравченко О. О.

К 772 Управління державною службою в Україні: на шляху до
вдосконалення: [Монографія] / О. О. Кравченко; за заг. ред.
д-ра юрид. наук, проф. Н. П. Матюхіної. – Сімферополь:
Кримській письменник, 2010. – 212 с.

Монографію присвячено висвітленню організаційно-правових аспектів управління державною службою в Україні. Досліджено теоретико-методологічні та організаційно-правові засади управління державною службою. З'ясовано сучасний стан та особливості її правового забезпечення. Визначені система управління державною службою, основні напрямки вдосконалення організаційно-правових засад управління державною службою з урахуванням міжнародних стандартів, вітчизняного та зарубіжного досвіду. Обґрунтовано доцільність впровадження політики «якості» як засобу вдосконалення управління державною службою, наведені конкретні пропозиції по вдосконаленню законодавства, що регулює відносини у сфері управління державною службою.

Для наукових і практичних працівників, аспірантів, студентів вищих юридичних навчальних закладів і факультетів.

© О. О. Кравченко, 2010

© «Кримській письменник», 2010

ISBN 978-966-2987-33-1

Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого
Бібліотека
Інв. № 223559

Зміст

ВСТУП..... 5

РОЗДІЛ 1

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ**

1.1. Державна служба як об'єкт управління (особливості історичного розвитку та сьогодення)..... 11

1.2. Теоретико-методологічні засади управління державною службою..... 34

1.3. Правові засади управління державною службою в Україні..... 59

1.4. Загальна характеристика організації та правового забезпечення управління державною службою в зарубіжних країнах (сучасний стан і підходи до реформування)..... 71

РОЗДІЛ 2

**СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ
СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ
ФУНКЦІОНУВАННЯ Й РОЗВИТКУ**

2.1. Поняття й види суб'єктів управління державною службою..... 93

2.2. Головне управління державної служби України та його територіальні підрозділи в системі управління державною службою..... 111

го органу має переважно координаційний характер, а основою й визначальною формою такої координації виступає нормативне регулювання. Положення про Головдержслужбу містить норму про обов'язковість рішень цього органу. Вважаємо що аналогічна норма повинна бути закріплена на рівні закону. Тому пропонуємо внести до нового Закону України «Про державну службу» положення наступного змісту: акти спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, прийняті в межах встановленої компетенції, що стосуються організації та проходження держслужби, мають обов'язковий характер для інших державних органів. Це положення є вкрай важливим, а його закріплення на рівні закону дозволить ефективніше реалізовувати політику Головдержслужби в інших державних органах щодо загальних питань державної служби.

Безперечно, для створення правових засад управління державною службою мають значення нормативні акти місцевих органів виконавчої влади. Насамперед це накази й розпорядження їх керівників. Так, у Харківській обласній державній адміністрації до зазначеної сфери належать, наприклад, розпорядження її голови: «Про раду по роботі з кадрами при обласній державній адміністрації» від 15 серпня 2005 р., № 395 [109], «Про затвердження Положення про відділ кадрової роботи апарату обласної державної адміністрації» від 12 грудня 2005 р., № 629 [110], «Про затвердження Регламенту обласної державної адміністрації» від 23 листопада 2007 р., № 758 [111] та ін.

Питання щодо правових засад управління державною службою буде неповним без урахування відомчих нормативно-правових актів щодо кадрового й матеріально-технічного забезпечення державної служби та інших питань, що стосуються організації та проходження державної служби у відповідних державних органах.

1. 4. Загальна характеристика організації та правового забезпечення управління державною службою в зарубіжних країнах (сучасний стан і підходи до реформування)

Протягом тривалого часу в Україні мала місце недооцінка, а то й просто негативне ставлення до зарубіжного досвіду державного устрою в цілому й управління державною службою, зокрема. Цей досвід не використовувався з ідеологічних міркувань, у кращому випадку до нього ставилися як до такого, який мав тільки пізнавальний інтерес. В часи докорінних перетворень суспільного устрою за типом найбільш розвинутих демократичних країн проблема освоєння, адаптації й використання зарубіжного досвіду державної служби до вітчизняних умов є не тільки актуальною, а й необхідною. Сьогодні вплив такого досвіду на організацію державної служби й управління нею є очевидним.

Але просто взяти якісь державні форми, стандарти і зразки державної служби й механічно скопіювати їх виявляється недоцільним. Англійський фахівець із проблем державної служби К. Стоу в статті «Цілі адміністративної реформи у Великобританії та їх застосування в інших країнах» зазначає із цього приводу: «Не можна, щоб адміністративну реформу розробляв хтось зовні, який би високий пост чи посаду він не займав. Вона повинна бути справою тих, хто буде втілювати її в життя. При цьому доречним є принцип: де створено, там і застосовується» [112, с. 230]. Щодо цього, то погоджуємось з думкою В. М. Селіванова, що «світова інтеграція, створення загального правового громадянського суспільства неможливі без національно-духовної ідентичності, сформованої на власних соціальних цінностях» [113, с. 31].

Таким чином, використання зарубіжного досвіду організації державної служби в Україні є можливим лише при детальному аналізі всіх позитивних і негативних його сторін, з урахуванням національної специфіки й історичної практики

державного управління, а також інших чинників. Тільки при виконанні всіх цих вимог його застосування може мати позитивний результат.

У розвинених демократичних країнах світу державну службу розглядають як важливий інститут як слід відлагодженої й відкритої демократичної системи. Діяльність державних службовців має бути взірцем поведінки громадян, яка не лише змусить громадськість поважати діяльність державних інституцій, а й приваблюватиме людей на роботу в державній службі. Сприйняття громадськістю останньої є важливим складником того, наскільки добре функціонують органи окремо взятої держави.

Розуміння цього стало підставою для створення на рівні світового співтовариства певних проектів і програм, які стимулюють поліпшення функціонування державної служби. Приміром, Економічна й Соціальна рада Організації Об'єднаних Націй своїм рішенням 2000/231 від 27 липня 2000 р. рекомендувала заснувати відзнаку на визнання видатного внеску у справу підвищення ролі, престижу державної служби і пропаганди її значення Премію Організації Об'єднаних Націй за внесок у розвиток державної служби (далі – Премія) [114]. Як найбільш престижна міжнародна відзнака, що присуджується за успіхи в сфері розвитку й розвитку державної служби, вона покликана заохочувати творчі досягнення і внесок державних структур у справу ефективного й інтерактивного управління в країнах всього світу. Премія присуджується на конкурсній основі, за допомогою проведення якої ООН виділяє кращі приклади роботи державних структур, гідні наслідування й визнає, що такі досягнення демократії й успішного управління засновані на компетентному функціонуванні державної служби. Переможці визначаються Комітетом експертів ООН з державного управління [115].

Премія присуджується в 3-х головних категоріях: а) підвищення рівня транспарентності, звітності й чуйності в ро-

боті державної служби, б) підвищення якості обслуговування і в) застосування інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів державного управління (електронне державне управління). Кожна із зазначених категорій складається з критеріїв, яким має відповідати організація-кандидат на її отримання.

Наприклад, у категорії «підвищення якості обслуговування» організація-кандидат повинна: (а) сприяти покращанню ефективності в досягненні поставлених цілей і завдань за кількісними і якісними показниками; (б) забезпечувати високу якість обслуговування; (в) підвищувати ефективність роботи архівів у сфері надання державних послуг; (г) становити собою так званий радикальний відхід від сформованої моделі; (д) дозволити впровадження принципово нової концепції; (е) призводити до поліпшення якісних і кількісних показників.

Присудження такої Премії розпочалось у 2003 р. Вони виявилися досить ефективним інструментом сприяння поширенню передового досвіду й новаторських підходів у роботі державної служби різних країн світу [114]. Щороку кількість учасників, які претендують на одержання цієї відзнаки збільшується (2003 р. – 81, 2004 р. – 193, 2005 р. – 215, 2006 р. – 146 учасників [116]). У 2007 р. в конкурсі взяли участь 195 учасників з 96 країн. Переможцями стали 14 інноваційних проектів, представлених державними структурами з Австралії, Австрії, Азербайджану, Канади, Чилі, Індії, Кенії, Лебанону, Марокко, Республіки Корея, Сінгапуру, Південної Африки, Швейцарії та Об'єднаних Арабських Еміратів [117].

Значення конкурсу полягає не тільки в пошуках найцікавіших ідей і досвіду, головне – в підвищенні ролі, професіоналізму й відповідальності державної служби, мотивації державних службовців в усьому світі. Переможців конкурсу кожного року нагороджують у Штабі ООН 23 червня – в День державної служби, запроваджений рішенням Генераль-

ної Асамблеї ООН 57/277 від 20 грудня 2002 р. [118]. В Україні відповідно до указу Президента України від 4 квітня 2003 р., № 291 [119] 23 червня теж є Днем державної служби.

Подібні премії за якість державного управління, в тому числі управління державною службою, розроблені й використовуються також в окремих країнах: ASPA's Awards Program (впроваджена Американським товариством державного управління) [120], «Знак Хартії» (Великобританія), Премія М. Болдріджа (США), Європейська премія якості та ін.

Особливий інтерес і практичну цінність має досвід Великобританії щодо запровадження національної премії «Знак Хартії» (Charter Mark), яка затверджена британським урядом у 1992 р. і присуджується на конкурсних засадах. Подавати заявку на участь у конкурсі мають право міністерства й відомства, органи місцевого управління, державні навчальні заклади, органи й установи охорони здоров'я, органи судової влади й державні служби. Організація і проведення такого конкурсу забезпечуються на урядовому рівні. Для отримання цієї премії послуги, які надаються кандидатами-заявниками, мають відповідати 10-ти критеріям, серед яких: (а) дотримання стандартів якості; (б) відкритість, достовірність і повнота інформації; (в) можливість вибору, доступність і корисність послуг; (г) право на оскарження недоброякісних послуг; (д) повага до прав громадян та ефективність створення сприятливих умов для їх реалізації; (е) ефективне й раціональне використання всіх наявних ресурсів; (є) запровадження інновацій і технологічне вдосконалення надання послуг; (ж) спільна робота із провайдерами послуг; (з) ефективність зворотних зв'язків з громадянами – споживачами адміністративних послуг; (и) ступінь задоволеності їх попиту на адміністративні послуги.

У Великобританії такий конкурс виконує суттєві регулюючі і стимулюючі функції у сфері підвищення якості адміністративного управління й наближення його до запитів та

інтересів громадян. Премія «Знак Хартії» стає дедалі більше популярною й престижною, про це, приміром, свідчить той факт, що на церемонії її вручення присутні члени уряду й парламенту, а переможці отримують почесний знак і сертифікат якості, затверджений прем'єр-міністром [121]. Що стосується Премії М. Болдріджа (Malcolm Baldrige National Quality Award – заснована в США в 1987 р.) і Європейської премії якості (European Quality Award – заснована в 1992 р.), то важливо зазначити, що ці відзнаки становлять собою не просто нагороди за перемогу в конкурсах; вони є тим спрямовуючим вектором розвитку, який формує національну політику Америки і Європи у сфері якості [122; 123, с. 70, 447], у тому числі й галузі державного управління.

В Україні під впливом світових тенденцій постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р., № 933 було започатковано проведення з 2008 р. Всеукраїнського конкурсу «Призна адміністрація», метою якого є (а) виявлення кращих форм і методів організації роботи з населенням; (б) вивчення, узагальнення й поширення кращого досвіду з питань якості державних (адміністративних) послуг та своєчасності їх надання; (в) пропаганда й підняття престижу державної служби й державного службовця; (г) заохочення і стимулювання державних органів, які працюють на високому професійному рівні [124].

Зупинимось докладніше на досвіді управління державною службою окремих країн світу, на тих моделях, які сформувалися за останні часи і які суттєво впливають на всі його процеси в Україні. Перш за все вважаємо за доцільне визначитися щодо змісту деяких понять, що мають обіг у сфері управління державною службою зарубіжних країн. Насамперед, це такі категорії, як «публічна служба», «державна служба», «цивільна служба» та декотрі інші.

Традиційно публічна служба не пов'язується винятково з державними інтересами. Публічні, а не державні інтереси покликані відстоювати органи місцевого самоврядуван-

ня, асоціації працівників творчих професій та інші публічні установи. У зв'язку із цим, власне, державна служба є лише частиною більш широкого поняття «публічна служба». Цей підхід застосовується на сучасному етапі й у міжнародних документах. Так, у Модельному кодексі поведінки для публічних службовців у ст. 1.1 як публічна розглядається служба в будь-якому публічному органі.

Узагальнюючи законодавство зарубіжних країн, варто визнати, що публічною в країнах Заходу вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) в державних установах і підприємствах (таких, як пошта, залізниця та ін.) [125, с. 92]. При цьому служба в органах місцевого самоврядування і служба у функціональній децентралізованій адміністрації організаційно відділені від державної служби, що знаходить висвітлення навіть у термінології. Приміром, у французькому адміністративному праві публічними службовцями вважаються працівники як державного апарату, так і місцевих колективів і децентралізованих структур, але серед публічних службовців спеціально виділяються державні агенти, тобто службовці державного апарату.

Найбільш чітко сформульовані критерії віднесення тієї чи іншої діяльності до публічної служби в країнах континентальної правової системи. Публічна служба розглядається у 2-х основних аспектах: а) у формальному, організаційному смислі – як підприємство, яким керує адміністрація (*le service public*); б) у матеріальному, функціональному смислі – як діяльність, спрямована на задоволення суспільно корисних потреб (*la fonction publique*).

Ще порівняно недавно кожне із цих підходів тлумачив це поняття по-різному. На сучасному ж етапі існує інший погляд на нього. По-перше, не тільки державні структури нині управляють публічними службами; держава може надати право здійснення публічних функцій і приватним структурам. По-друге, виникли об'єднання службовців, які діють не

в публічних, а у власних корпоративних інтересах. У зв'язку із цим при визначенні категорії «публічна служба» на перше місце виходить єдиний критерій – публічний інтерес. Усе, що стосується суспільних інтересів, має тенденцію до перетворення на публічну службу.

Поняття «публічна служба» дозволяє відмежувати питання політичного керівництва й поточного управління. До публічної служби належить діяльність тільки професіоналів-керівників – постійних службовців, бюрократів, покликаних кваліфіковано запроваджувати в життя рішення політиків [125, с. 92, 93]. За загальним правилом у законодавстві зарубіжних країн ідеться про публічну службу як про професійний, незмінюваний управлінський апарат публічної влади. Але щоразу, коли говориться про публічну службу в широкому смислі слова (як про діяльність усіх осіб, які одержують державну зарплату й виконують публічні функції), це спеціально вказується в законодавстві [125, с. 94].

Законодавство і правові доктрини різних держав пропонують різні тлумачення поняття «публічна служба», причому йдеться не про термінологічні тонкощі, а про його змістовні характеристики й обсяг. Суть розбіжностей зводиться до наступного питання: чи варто ототожнювати публічну службу з діяльністю всіх працівників публічної адміністрації, чи віднести до неї діяльність лише окремих її категорій?

У країнах континентальної правової системи склалося загальне поняття «публічна служба», яке застосовується законодавцями, вченими та практиками до єдиної публічної служби з урахуванням її функціонального аспекту (*la fonction publique, la función pública* etc.). Державами континентальної Європи розроблено відповідне законодавство, що визначає загальні принципи організації та функціонування публічної служби, правове становище всіх публічних службовців. В англосаксонських країнах єдиного статусу національної публічної служби, як правило, немає. Це поняття використовують у множині, звертають увагу на його інсти-



в файле.

і
іл извлечен до завершения работы.

туціональний аспект і вказують на різні види служб («public services» іноді перекладається буквально – служби, що виконують публічні послуги). Виняток становить, мабуть, лише законодавство Австралії, що використовує термін «public service» як збірний, зокрема, в Законі «Про публічну службу» (1999 р.).

Існування різних видів публічних служб фіксується у всіх державах. У країнах континентальної правової системи види публічних служб вважаються підрозділами єдиної національної публічної служби і діють на підставі загального правового статуту. Законодавство про кожний вид останньої конкретизує загальні принципи і правила, підкреслює специфіку діяльності службовців у тій чи іншій сфері. Законодавство англосаксонських держав встановлює правовий статус кожного виду публічної служби спеціально.

Види служб визначаються відповідно до системоутворюючих критеріїв, тобто за ознаками, що надають публічній службі характер єдиної системи. Таким критерієм є, по-перше, територіальна підвідомчість, відповідно до якої виділяють різні рівні публічної служби. Сьогодні всюди закріплюється існування центральної й місцевої служб. У багатьох країнах, передусім у найбільш великих, додається проміжний рівень і публічна служба поділяється на центральну, регіональну й місцеву. У федеративних державах завжди існують 3 рівні управління – федеральна публічна служба, служба суб'єктів федерації і місцева (муніципальна) служба.

У державах англосаксонської системи в силу традиційно значної самостійності місцевої влади служба муніципальна вважається самостійною публічною. Виняток становлять деякі країни, що розвиваються, – колишні колонії Великобританії (приміром, Гана). І, хоча в цілому вони сприйняли англійські підходи до регламентації публічних служб, працівники центральної й місцевої адміністрації поєднуються єдиним поняттям «цивільні службовці», а значить, і єдиним правовим регулюванням [125, с. 94, 95].

Другим системоутворюючим критерієм зазвичай стає належність до певної сфери або галузі управління, відповідно до яких виділяють службу цивільну, військову, дипломатичну, поліцейську та інші види [125, с. 96]. Провідною ланкою серед названих видів публічних служб, як правило, визнається цивільна служба. Лише в періоди військових режимів на перше по значимості місце виходить військова служба. В усіх країнах служба цивільна формувалася спочатку як невоєнна, а згодом і як невоєнізована, а значить, як відмежована від військової, поліцейської, пожежної й подібного видів служб. До цивільної служби відносять діяльність кадрових, постійних працівників центральних управлінських органів держави. Оскільки працівники дипломатичних і консульських служб мають особливий правовий статус, законодавство про цивільних службовців на них не поширюється. Отже, інститут цивільної служби зазвичай регулює роботу внутрішнього апарату держави і цивільними службовцями визнаються штатні працівники центральних міністерств і відомств [125, с. 96].

Розглянемо найбільш поширені моделі публічних служб на прикладі таких країн, як Німеччина, Франція, Сполучені Штати Америки, Великобританія й Російська Федерація. Їх вибір пояснюється наступним: а) Німеччина і Франція – це країни з глибокими бюрократичними традиціями й саме там створювався інститут професійного чиновництва; б) США й Великобританія – родоначальники сучасних тенденцій розвитку державної служби і впровадження моделей нового державного управління; в) в Російській Федерації питання реформування державної служби на сьогоднішні є одним із найбільш актуальних і вже накопичено певний досвід, який може бути цікавим і корисним для України.

Правові підвалини сучасної моделі державної (публічної) служби ФРН були закладені в 1957–1985 рр. До неї слід віднести такі нормативно-правові акти, як Закон про федеральних чиновників від 14 липня 1953 р. (в новій редакції від 27

лютого 1985 р.), Рамковий закон про право чиновників від 1 липня 1957 р. (в новій редакції від 27 лютого 1985 р.), Закон про оклади федеральних службовців від 27 липня 1957 р. (в редакції від 3 грудня 1998 р.), Положення про проходження державної служби в Федерації від 15 листопада 1978 р. (в новій редакції від 8 березня 1990 р.), Федеральний дисциплінарний статут від 20 липня 1967 р. На підставі Рамкового закону були прийняті відповідні закони та інші нормативно-правові акти суб'єктів федерації [126].

Загальне керівництво державною службою у ФРН здійснюється Федеральним комітетом по кадрах, який складається з 7-ми членів постійних і 7-ми заміщуваних. Постійними штатними членами є Голова Федеральної Рахункової палати (Голова комітету) й керівник Правового управління по кадрах Федерального Міністерства внутрішніх справ. Інші 5 членів та їх заступники призначаються Президентом за поданням міністра внутрішніх справ на 4 роки. При цьому 3 постійних члени й 3 заступники представляють провідні профспілкові організації. Незважаючи на те, що формально цей Комітет здійснює свою діяльність незалежно, про її результати він зобов'язаний інформувати уряд. Завдання Комітету: (а) сприяння підготовці загальних приписів, що стосуються публічної служби; (б) сприяння підготовці приписів про рівень підготовки, іспити, підвищення кваліфікації державних службовців; (в) розгляд скарг службовців по справах, що мають принципове значення; (г) внесення рекомендацій щодо усунення недоліків у реалізації приписів про державних службовців; (д) розгляд усіх найважливіших питань про претендентів на зайняття державної посади. Федеральний уряд може подавати на розгляд Комітету й інші питання. Засідання останнього є закритими, але представникам законодавчої й судової влади, як правило, дозволяється бути присутніми на них. Рішення приймаються більшістю голосів. Для кворуму необхідна присутність 5-ти членів, при рівності голосів вирішальним є голос голови. Якщо рішення Комітету стосуються

всіх державних службовців, вони мають бути опубліковані. У рамках його компетенції рішення останнього є обов'язковим для всіх інстанцій, яких воно стосується [127, с. 420, 421]. Робота членів Комітету контролюється Федеральним Міністерством внутрішніх справ [16, с. 43].

Відзначимо найбільш суттєві риси сучасної моделі німецької державної служби:

- дуже вагома роль політичних призначенців у системі державної служби, особливо в процесі вироблення стратегічних управлінських рішень;

- чітка організація системи державної служби з нормативно встановленими компетенцією кожного рівня управління (аж до поділу компетенції по прийняттю й виконанню рішень) і принципами посадової субординації;

- здійснення всієї внутріорганізаційної діяльності на підставі формальних, нормативно закріплених процедур;

- складна, багатоступінчаста система відбору кадрів для державної служби серед випускників вищих навчальних закладів з найкращою успішністю (держава має пріоритет у наборі кадрів перед приватним сектором);

- досить високий соціальний статус державного службовця, велике значення репутаційних механізмів і норм професійної етики; існування інституту почесного чиновника;

- система гарантій правової й соціальної захищеності службовця, принцип «довічного призначення», залежність кар'єрного росту, заробітної плати й пільг від стажу його служби й посади та ін.

Державна служба в Німеччині відрізняється високою ефективністю, престижем і повагою серед населення, у зв'язку з чим для її адаптації до умов сучасності було обрано тактику, що отримала назву «великого якісного стрибка за допомогою маленьких кроків». Серед останніх можна відзначити децентралізацію цивільної служби, дивергенцію статусу державних службовців, переорієнтацію державної служби на так звані клієнтські відносини з громадянами [128].



в файле.

л извлечен до завершения работы.

Сучасний стан організації публічної служби у Франції було закладено реформами 1981–1983 рр., які спрямовувались на децентралізацію управління країною й підвищення ініціативності державних службовців [129]. Їх результатом стало прийняття Загального статуту, регламентуючого систему закритої державної служби, що складається із 4-х законів: Закон від 13 липня 1983 р. про права й обов'язки чиновників; Закон від 11 січня 1984 р., який містить положення Статуту про центральну публічну (державну) службу; Закон від 26 січня 1984 р., про місцеву публічну службу (державну службу адміністративних територіальних утворень); Закон від 9 січня 1986 р., де містяться положення Статуту про державну медичинську службу. На додаток до перелічених законів існують нормативні документи, що регламентують службову діяльність державних службовців у більш конкретній формі, – статuti особливі (Statut Particulier) [130, с. 1143, 1144; 131; 16, с. 86, 87].

На кінець 80-х років модернізація у Франції адміністративної структури відповідно до системи державного управління призвела до деяких змін, у результаті чого знову став виявлятися інтерес до якості обслуговування споживачів і атестації службової діяльності [132]. Із 1991 р. пріоритетом у реформі державної служби в цій державі стало нормативне закріплення моральних стандартів, норм професійної етики державних службовців і створення установ по контролю за їх дотриманням [129]. У 1992 р. в результаті переговорів між Міністерством державної служби, Міністерством фінансів і міністрами була досягнута домовленість про створення незалежних управлінських підрозділів для реформування системи управління персоналом [133].

Систему центральної державної служби Франції формально очолює прем'єр-міністр, який підписує всі розпорядження, що регламентують роботу службовців. Зазвичай він передає свої повноваження члену уряду – міністрові або державному секретареві з питань державної служби. На сьогодні

в країні існує спеціальне Міністерство державної служби, державної реформи й децентралізації, до складу якого входить Генеральна дирекція адміністрації й державної служби. Її завдання: (а) контролювати дотримання Загального уставу (статуту) державної служби, (б) збирати статистичні дані, (в) управляти відповідним майном, (г) керувати роботою з реорганізації адміністративних установ. Повноваження Генеральної дирекції поширюються на всіх державних службовців. Вона бере участь і в керівництві навчальними закладами з підготовки й перепідготовки кадрів для державної служби.

Прем'єр-міністр головує у Вищій раді центральної державної служби, яка складається з 19 представників адміністрації державних установ і 19 представників персоналу, делегованих профспілками. Її члени та їх заступники призначаються декретом Ради міністрів на 3 роки. Рада бере участь у рішенні загальних питань, що стосуються державної служби, в розробці рекомендацій, у попередньому розгляді законопроектів.

У системі центральної державної служби існує також низка консультативних органів [134, с. 24].

Основні риси сформованої у Франції моделі державної служби:

- ієрархічна організація системи з чіткою, нормативно встановленою компетенцією кожного рівня служби й твердо закріпленими принципами посадової субординації;

- високий рівень централізації, незначна увага до місцевих умов, проблем та ініціатив; твердий контроль за місцевою бюрократією із центра;

- здійснення значної частини внутріорганізаційної діяльності на підставі формальних, нормативно закріплених процедур;

- конкурсна система відбору кадрів;

- розвинена система гарантій правової й соціальної захищеності службовця, досить ускладнена процедура його звільнення;

– залежність кар'єрного росту й окладу державного службовця від стажу служби й посади [129].

Державна служба у Франції характеризується стабільністю й високим ступенем престижності порівняно з роботою в приватному секторі: значна увага приділяється плануванню кар'єри чиновника й підвищенню його кваліфікації; вагома роль соціального контролю за діяльністю чиновників; звіт про витрати бюджету у засобах масової інформації [135].

Щодо моделі системи державної служби США, вважається, що вона бере початок із Закону Пендлтона (The Pendleton Civil Service Reform Act), прийнятого в 1883 р. Цим актом: (а) скасовувалася система, так би мовити, «здобичі» (victor's spoils system), що практикувалася раніше, відповідно до якої президент, який переміг на виборах, міг повністю змінити всіх посадових осіб; (б) вводилася так звана система заслуг (merit system); (в) заборонялась дискримінація за ознакою партійної належності; (г) цивільна державна служба оголошувалась політично нейтральною. Закон заснував особливий орган – Комісію цивільної служби (United States Civil Service Commission), що стала згодом незалежним відомством у системі виконавчої влади [136, с. 86].

З роками законодавство, що регулює цивільну службу, неодноразово доповнювалось і змінювалось. У 1978 р. були прийняті Закон про цивільну службу (Civil Service Reform Act) і План реорганізації цивільної служби (The Reorganization Plan) [137, с. 47]. Актом 1978 р. принципи merit system одержали своє законодавче закріплення [137, с. 51].

Закон про результати діяльності уряду, прийнятий Конгресом у 1993 р., по доповіді Комісії віце-президента А. Гора, закріпив пріоритетний напрямок удосконалювання державної служби в бік наближення адміністративних методів до ринкових принципів і механізмів. Його положення констатували необхідність активного впровадження в державну службу деяких аспектів бізнесу щодо боротьби за клієнта, створення культури державного підприємництва. У рамках

рішення даного завдання значне місце приділялось підвищенню ефективності й результативності діяльності державних службовців, які оцінювалися за кількістю і якістю наданих ними послуг. В угодах про результативність діяльності, які в США є основними нормативними документами, що регламентують службові відносини між роботодавцем і державним службовцем, стали міститись показники раціонального використання часу й фінансових ресурсів.

Помітне місце в американському законодавстві про державну службу приділяється етиці державних службовців. У листопаді 1989 р. було прийнято Закон про реформу етичних норм. У жовтні 1999 р. опубліковано указ президента США «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату». При проведенні оцінки ефективності й результативності діяльності американських державних службовців цим аспектам приділяється особлива увага [130, с. 1141, 1142].

Спеціалізованими органами по управлінню державною службою в США є Управління по керівництву персоналом і Рада по захисту системи заслуг. Управління очолює директор, який призначається президентом за порадою й за згодою Сенату на 4 роки. Воно контролює застосування законодавства про державну службу, проводить і координує дослідження, спрямовані на вдосконалювання кадрової політики, сприяє президентові в підготовці правил цивільної служби, консультує його з питань удосконалення державної служби.

Рада по захисту системи заслуг складається із 3-х членів, які призначаються президентом за порадою й за згодою Сенату на 7-річний строк. До однієї й тої ж політичної партії можуть належати не більше 2-х членів Ради. Голова Ради призначається президентом за рекомендацією й за згодою Сенату. Вона розглядає скарги й ухвалює рішення щодо питань системи заслуг, провадить спеціальні розслідування і щорічно доповідає президентові й Конгресу про необхідні заходи по усуненню забороненої кадрової практики. Члени



в файле.

л извлечен до завершения работы.

Ради мають право викликати повісткою свідків, заслуховувати показання, вимагати подання необхідних для розгляду справи матеріалів. Її рішення обов'язкові до виконання всіма органами виконавчої влади й державними службовцями. Спеціальна комісія Ради по захисту системи заслуг формується президентом за рекомендацією й за згодою Сенату на 5-річний строк з числа осіб, допущених до адвокатської практики. У її функції входить попередній розгляд і вивчення скарг про допущені факти забороненої кадрової практики [138].

У Великобританії підвалини стосовно децентралізованої відкритої моделі цивільної служби були закладені ще в середні XIX ст. Через сторіччя (у 1968 р.) з огляду на критику «кастового» і «аматорського» характеру державної служби в країні Комітет з реформи державної служби під керівництвом лорда Фултона розробив нову модель державної служби, зразком якої стала державна служба в США [136, с. 127, 128]. Ідеї Фултона були визнані радикальними й не зуміли відчутно вплинути на перебудову державної служби. Проте доповідь порушила status-quo й залишила свій слід в інституціональній структурі державної служби створенням Міністерства по справах державної служби, функцією якого стало рішення питань оплати, а також поліпшенням управління персоналом і відкриттям першого коледжу державної служби [139, с. 2].

Подальші радикальні кроки з реформування державної служби в цій державі пов'язані з діяльністю уряду консерваторів на чолі з М. Тетчер. Зокрема, в 1979 р. прем'єр-міністром була розпочата адміністративна реформа. У 1988 р. сформульовано програму «Наступні кроки», відповідно до якої всі урядові заклади були поділені на центри формування політики й установи, що виконують рішення. Останні були перетворені на квазіадміністративні неурядові організації (QUANGO) або навіть корпорації, що працюють із центрами формування політики на підставі договорів. При

цьому державна служба як така (зі збереженням єдиної тарифної сітки, привілеїв, пенсійного забезпечення тощо) була збережена лише для службовців центрів формування політики, а в QUANGO широко поширилася служба за контрактом.

Ця реформа, з одного боку, дозволила скоротити чисельність державних службовців, обсяг їх пільг і привілеїв, підвищити ефективність адміністрації, а з другого – нею було зруйновано цілісну систему урядових кадрів, підірвані престиж і привабливість державної служби, а заробітна плата в QUANGO все одно залишилася істотно меншою, ніж у приватному секторі [136, с. 128, 129]. Міністерство по справах державної служби було скасовано, його місце зайняло Головне управління державної служби [139, с. 2]. Із 1997 р., з приходом до влади лейбористів розвиток розпочатих консерваторами управлінських реформ було продовжено. Політична програма нового уряду, що мала назву «Модернізація державного управління», була вперше викладена в урядовій доповіді в палаті громад «Біла книга» (березень, 1999 р.). Вона визначила майбутнє державної служби. У ній ставилися 3 мети: а) забезпечити формування більш послідовних і довгострокових державних стратегій; б) орієнтувати суспільні послуги на споживача, забезпечуючи більшу відповідність характеру послуг життєвим потребам громадян; в) надавати ефективні й високоякісні послуги [139, с. 3].

З повторною перемогою лейбористів у червні 2001 р. темпи реформи одержали додаткове прискорення. Їх ключовим елементом стало підвищення якості державних послуг. Наголошувалось на тому, що державна служба зобов'язана надавати споживачеві більш широкий спектр послуг. Надання послуг на конкурентній основі може підвищити стандарти якості й надати більшої самостійності вибору споживачеві, раніше приреченому на низьку якість послуг від їх єдиного постачальника [139, с. 3, 4].

Загальне керівництво державною службою у Великобританії здійснюється прем'єр-міністром, кабінетом і парламен-

том. На прем'єр-міністра покладено загальний контроль над цивільною службою як інститутом, покликаним вирішувати найважливіші питання державного управління. Функції керівництва реалізуються прем'єр-міністром через секретаря Кабінету, який є одночасно главою Управління по справах державної служби й науки й у цій якості зобов'язаний додержуватися вказівок прем'єр-міністра. Це Управління займається організацією державної служби, загальними (не-фінансовими) питаннями її діяльності, в тому числі й питаннями підготовки та навчання, забезпеченням ефективного функціонування державної служби.

У цей час поряд з Управлінням відповідальність за керівництво службою, державною, у тому числі й цивільною, і координацію її діяльності несе Казначейство. У віданні Казначейства перебувають питання структури цивільної служби, загальні питання політики набору цивільних службовців, визначення їм заробітної плати, пенсії й допомоги [138].

Значних реформаторських змін за останні десятиріччя зазнала і продовжує зазнавати державна служба Російської Федерації. 31 липня 1995 р. прийнято Федеральний Закон «Про основи державної служби Російської Федерації», яким було закріплено двоєдину систему державної служби в Росії – державну службу РФ, що перебуває в її віданні, і державну службу суб'єктів Федерації, що перебуває у віданні останніх [16, с. 70]. У 2001 р. розроблено Концепцію реформування системи державної служби РФ, на підставі якої прийнято федеральну програму «Реформування державної служби Російської Федерації (2003–2005 рр.)» [140, с. 6, 7].

Але безпосередньо процес реформування державної служби було розпочато у 2003 р. із прийняттям Федерального Закону «Про систему державної служби Російської Федерації», який заклав нову модель правового регулювання державної служби РФ за допомогою поділу її на 3 види – цивільну, військову і правоохоронну. У 2005 р. вступив у дію Федеральний Закон «Про державну

цивільну службу Російської Федерації», який істотно змінив сформовану модель державної служби: а) були введені нові категорії посад цивільної служби (більш точно відбито характер поділу політико-патронажних і адміністративних функцій у державному апараті); б) наведено перелік класних чинів цивільної служби й порядок їх присвоєння (через кваліфікаційний іспит); в) розширено й конкретизовано перелік правообмежень і вимог до службової поведінки цивільних службовців; г) введено поняття «конфлікт інтересів» на цивільній службі; д) конкретизовані умови й порядок проведення конкурсу для заміщення посад цивільної служби, атестації цивільних службовців, їх перепідготовки й підвищення кваліфікації. Також, Закон передбачив створення спеціального органу з управління державною службою в РФ, проте ця норма ще й дотепер не реалізована [140, с. 7, 8].

Варто відзначити, що на початку 2000-х років російська влада, прагнучи домогтися нової ефективності, приступила до реформи системи управління, зразком для якої, як і в інших індустріально розвинених країнах, виступила ринкова держава, а технологічною базою – нове державне управління. Було визнано, що при проведенні адміністративної і пов'язаної з нею бюджетної реформ необхідно різко підвищити ефективність суспільних фінансів, вивівши їх розподіл і використання з адміністративних процедур у ринкові процеси, які розцінювалися як більш економічні і прозорі.

Виявилося, що функції держави можна розкласти на точні зафіксовані в стандартах і регламентах послуги, а бюджетне фінансування погодити із закупівлями останніх, стерши при цьому межу в пропозиції таких послуг підрядниками з державного та приватного сектора. Звідси виникає можливість передачі публічних послуг на аутсорсинг ринковим інститутам, цивільному суспільству (наприклад, ліцензування окремих видів господарської діяльності, частина дозвільних актів тощо). Таким чином, досягнення нової



в файле.

л извлечен до завершения работы.

ефективності в системі державного управління відбувається через перетворення публічного (державного або так званого суспільного) сектора на частину економіки, що діє на ринкових засадах [141, с. 9].

Процеси реформування державної служби в Росії у тому числі й управління державною службою, мають надзвичайно динамічний і цілеспрямований характер. У березні 2009 р. Указом Президента Російської Федерації затверджено федеральну програму «Реформування й розвиток системи державної служби Російської Федерації (2009–2013 рр.)» [142]. У цілому ж треба визнати, що реформи в системі державного управління, які зараз виконуються в Російській Федерації, мають не технічний і навіть не технологічний характер. Найсамперед вони є ідеологічними й сутнісними. Їх успіх може бути оцінено тільки через певний час.

Проаналізувавши окремі моделі організації державної служби, можемо зробити деякі висновки.

Переосмислення концептуальних засад державної служби в зарубіжних країнах, її подальший розвиток пов'язано з розробкою і впровадженням ідей соціального партнерства, нового державного управління, нової культури державної служби. У багатьох зарубіжних державах розробляються соціально орієнтовані концепції державної служби, для реалізації яких необхідний перехід від державного управління з використанням методів втручання до державного управління, заснованого на системі надання послуг і соціального захисту громадянам. Дана тенденція пов'язана з удосконаленням держави як держави соціальної.

Реформи державної служби зачіпають як мінімум 3 аспекти: (а) зміни у сфері законодавства, (б) новації в структурі та функціях органів і (в) зміна культури внутріадміністративних і зовнішніх відносин. Як свідчить світова практика, протягом останніх десятиліть спостерігається значна зміна характеру правових відносин у досліджуваній нами сфері. Поряд із природними для останньої субординаційними від-

носінами встановлюються зв'язки принципово іншого роду, засновані на партнерстві й договірних засадах.

Серед основних напрямків реформування державної служби на сучасному етапі простежуються наступні:

1. Пошуки балансу між роллю політичних призначень у системі державної служби і професійною позапартійною бюрократією, динамізмом державної служби і її стабільністю.

2. Збільшення ролі політичного складника при прийнятті рішень на вищих рівнях державної служби (у США, Франції та інших країнах, за винятком, мабуть, Німеччини, де цей складник і так дуже великий).

3. Зменшення ролі вертикальної ієрархії.

4. Децентралізація виконання рішень і системи державної служби в цілому (Франція, Угорщина, Китай, Нідерланди, Нова Зеландія, Великобританія, Італія та ін.).

5. Посилення відкритості, демократичності державної служби, її орієнтації на потреби й інтереси громадян і суспільства.

6. Підвищення уваги культурним, морально-етичним аспектам державної служби (особливо в США, Великобританії, Франції).

7. Менеджеризація державної служби, впровадження деяких ринкових принципів оцінки діяльності державних службовців (Великобританія, Італія, Нідерланди, Нова Зеландія та ін.); створення неурядових структур, що укладають з урядом на конкурсній основі контракт на виконання тієї чи іншої державної функції або надання послуги.

8. Розширення сфери проведення конкурсних іспитів – як при зайнятті посади, так і під час просування по службі.

9. Скорочення чисельності державних службовців, їх пільг і привілеїв при одночасному підвищенні їх заробітної плати і введенні прогресивної шкали її зростання залежно від результатів їх роботи (Великобританія, Нідерланди, Південна Корея, США).



в файле.

† извлечен до завершения работы.

В той же час, зазначимо, що, незважаючи на очевидні успіхи реформ державної служби в розвинених країнах, у перехідних державах вони зустрічалися з певними труднощами. Ми повною мірою поділяємо позицію тих дослідників, які вважають, що державна служба не повинна випереджати реальний стан суспільних відносин і рівень розвитку суспільства, з якого вона бере кадри і якими покликана керувати. Інакше – неминуче або повне відторгнення впровадженої моделі державної служби або запозичення лише формальних її аспектів з їх наступним перекручуванням і пристосуванням до реально існуючих у країні суспільних відносин. В остаточному підсумку це призведе до консервації існуючих у державі недоліків під, так би мовити, криттям проведення реформ.

РОЗДІЛ 2 СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ Й РОЗВИТКУ

2.1. Поняття й види суб'єктів управління державною службою

Прийняття чинної Конституції України внесло принципові зміни в систему народовладдя: започатковано його нові форми, з урахуванням особливостей сучасності організовано здійснення влади, інших інститутів держави. Як наслідок – у політичне життя поряд з виборами ввійшли всеукраїнські й місцеві референдуми, остаточно утвердились або були створені нові інститути державної влади – інститут президентства, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державна влада в країні здійснюється шляхом її поділу на 3 гілки, стала функціонувати система місцевого самоврядування тощо [143, с. 3].

На тлі перетворень в українському конституціоналізмі нагальною є проблема приведення управлінської системи (зокрема, її основних компонентів – суб'єктів управління, керуючого впливу, об'єктів управління) у відповідність з уже проведеними реформами або тими, що відбуваються зараз.

У проведенні в Україні адміністративної реформи першорядними визнаються проблеми компетенції, структури та інших особливостей суб'єкта управління [1]. Належне сформульоване поняття «суб'єкт управління» допоможе поглиблено вивчити ієрархію цих суб'єктів, зробити їх класифікацію, оскільки чітке вирішення питання систематизації дозволяє адекватно визначити функції і статус органів влади, оптимізувати їх кількість і на цьому підґрунті раціоналізува-