



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Віталій Миколайович ОЛУЙКО,

доктор наук з державного управління, професор,
заслужений юрист України,
голова Хмельницького обласного територіального відділення
Антимонопольного комітету України,
vm.oluyko@gmail.com

УДК 35.08

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ (АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ)

Вказується на важливість врахування світового досвіду під час формування української державної служби через аналіз основних, концептуальних положень іноземних державних служб. Відзначається той факт, що європейська інтеграція, яка призвела до взаємопроникнення і взаємовпливу культур, суттєво позначилась і на функціонуванні інституції державної служби в усіх країнах Європейського Союзу. Зокрема характеризується вплив європейської інтеграції на функціонування інституцій державної служби та поява спільних рис в організації державної служби в країнах Європи і вироблення аналогічних підходів до вирішення проблем у галузі. Наголошується на важливості врахування різниці концепцій «державна служба», «цивільна служба», «публічна служба». Розглядається пропорційний розподіл кадрів між різними адміністративними рівнями держав-членів Європейського Союзу, а також відсоткове відношення публічного сектора до загальної кількості робочих місць у державах ЄС. Аналізуються схеми організації державної служби в іноземних країнах, зокрема США, Бельгії, Італії, Іспанії, Китаї, Німеччини, Польщі, Великобританії, Японії, Франції, Фінляндії, та розглядається порядок побудови ієрархічної системи поділу влад на центральних і місцевих рівнях. Висвітлюється зарубіжний досвід організаційних основ державної служби, зокрема практики її децентраліза-



ції, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів управління, забезпечення всіх учасників державної служби підготовленими кадрами, досвід кар'єрного просування державних службовців щаблями ієрархічної градації й ін. Наголошується, що кожна держава прагне знайти найбільш прийнятну систему організації і функціонування державної служби, що в цілому відповідає науковим поглядам на цю проблему з урахуванням національних традицій і культури населення. Вказується на важливість застосування ідей нового державного менеджменту, що передбачає широкое використання в державній службі методів роботи, що застосовуються у приватному секторі, до прикладу: стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінка якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці. Наводяться теоретичний аналіз та висновки щодо динаміки потреб органів у службовцях певної категорії та спеціальності.

Ключові слова: державна служба, світовий досвід, публічна служба, управління.

Формування державної служби і її правове регулювання — процес складний, який не відбувається миттєво, а потребує певного часу.

Оскільки молода українська державна служба поки що не має власних традицій і досвіду, вважаємо за доцільне звернутися до практики зарубіжних країн і за допомогою компаративної характеристики проаналізувати основні, концептуальні положення державних служб.

Проведений аналіз показав, що адекватність української дефініції державної служби європейській є частковою, оскільки термін «державна служба» має суттєві відмінності в значеннях, коли вживається в різних країнах. Так, наприклад, французьке поняття «*fonction publique*» (дослівно — «публічна служба») є синонімом британського поняття «*civil servise*» та німецького поняття «*offentlicher Dienst*». Відповідно і терміни, що позначають поняття «державний службовець» у цих державах — *fonctionnaire*, *civil servants*, *beamte* — стали синонімами поняття розмовної мови «адміністрація», що поширюється на чиновників як центральних, так і місцевих органів. При цьому розбіжності в національних і місцевих статутах, які юридично врегульовують їх статус, дуже незначні.

Показовим прикладом у цьому контексті є, на нашу думку, пропорційний розподіл кадрів між різними адміністративними рівнями держав-членів ЄС (табл. 1) [1, с. 46].



Таблиця 1

Адміністративні рівні держав-членів ЄС: кадровий розподіл

Члени ЄС	Центральна адміністрація, %	Регіональна адміністрація, %	Провінційна адміністрація, %	Муніципальна адміністрація, %
Бельгія	22,9	20,7	4,1	52,3
Данія	7,8		22,8	69,4
Німеччина	7,2	32,8		60,1
Греція	84,8			15,2
Іспанія	22,2	48,1		29,7
Франція	39		9,3	51,7
Ірландія	57,2			42,8
Італія	41,5	8	7,7	42,7
Люксембург	80,6			19,4
Нідерланди	31,1		7,2	61,7
Австрія	26,4	29,6		44
Португалія	75,8			24,2
Фінляндія	24,8			75,2
Швеція	16,8		15,5	67,8
Сполучене Королівство	39,2			60,8

Вартим уваги є той факт, що європейська інтеграція, яка привела до взаємопроникнення і взаємовпливу культур, суттєво позначилась і на функціонуванні інституції державної служби в усіх країнах Європейського Союзу. Це дає змогу констатувати появу спільних рис в організації державної служби в цих країнах і вироблення аналогічних підходів до вирішення проблем у галузі. Дані наступної таблиці свідчать про важливість адміністративної публічної служби (у таблиці вона позначена як обмежений публічний сектор) та публічного сектора в широкому значенні (він включає публічні організації) щодо за-



гальної кількості робочих місць у всіх державах-членах ЄС, за винятком Люксембургу (табл. 2) [1, с. 50].

Таблиця 2

**Відсоткове відношення публічного сектора
до загальної кількості робочих місць у державах ЄС**

Країна	Рік	Робочі місця в обмеженому публічному секторі у % щодо загальної кількості місць	Робочі місця в публічному секторі в широкому значенні у % щодо загальної кількості місць
Бельгія	1996	35,4	39,3
Данія	1994	35,4	39,3
Німеччина	1995	14,1	15,4
Греція	1994	9,6	12,9
Іспанія	1995	15,1	18,0
Франція	1993	20,2	27,0
Ірландія	1995	16,8	21,1
Італія	1994	18,2	23,2
Люксембург	1995	11,8	13,9
Нідерланди	1994	15,8	22,5
Австрія	1993	14,8	17,5
Португалія	1994	25, 1	27,2
Фінляндія	1995	31,7	38,1
Швеція	1995	11,9	16,9
Сполучене Королівство	1995	11,9	16,9

Аналізуючи форми організації державної служби в інших державах, можна зробити висновок, що поняття «державна служба», «цивільна служба», «публічна служба» неадекватні, і сприймаються вони по-різному. Більш чи менш широкий характер поняття «державна служба» залежить від її концепції, яка існує в кожній країні. Так, наприклад, «державна служба» у ФРН — це збірне поняття, яке поширюється на всіх осіб, що зайняті в системі державного управління. При цьому розрізняють чиновників, службовців та робітників. Чиновники вступають на службу шляхом призначення, а службовці та працівники — шляхом підписання відповідного контракту.



Учені визначають сутність «публічної служби» в різних аспектах. У функціональному вона постає як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління; в інституційному плані вона окреслює певне коло осіб, оскільки виконання публічних справ становить їх соціальну функцію; в юридичному аспекті «публічна служба» охоплює правове регулювання особливих публічно-правових, службових відносин, які, у свою чергу, діляться на чиновницькі, відносини найманих осіб-службовців та робітників державних установ [2, с. 160].

У США поняття «цивільна служба» вужче, ніж поняття «державна служба». Воно охоплює лише службовців державних установ. До нього не належать виборні посади, що пов'язані з юриспруденцією. Не входять до нього й армійські та флотські посади, посади в поліції тощо.

Провідну роль у керівництві державною службою відіграють президент і парламент. Контроль за низкою сфер державної служби президент і парламент здійснюють спільно, але є низка сфер, де їхня компетенція розділяється.

Слід зауважити, що до категорії державних службовців належать як посадові особи та допоміжно-технічний персонал, що причетний до реалізації державно-владних повноважень, так і працівники за наймом, у тому числі викладачі державних навчальних закладів, робітники державних підприємств і сфери комунального обслуговування. У широкому розумінні «державним службовцем», або «службовцем публічного сектора», вважається будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади.

У Великобританії керівництво державною службою формально належить монархії в особі королеви. Фактично монархія — це вищі органи держави і посадові особи, а саме: прем'єр-міністр, кабінет, міністри. У Меморандумі для державних службовців з цього приводу зауважується, що чиновники перебувають на службі в монархії.

Поряд з вузьким розумінням категорії «цивільна служба» використовується широке поняття «публічна служба». Поняття «публічна служба» в широкому значенні поширюється і на службовців публічного сектора: міністрів, службовців військових сил, поліції, охорони здоров'я, учителів тощо, а також охоплює службовців інших органів центрального і місцевого управління, яких найнято і служба яких оплачується за рахунок виділених парламентом коштів. У вузькому значенні «публічна служба» включає функціонерів тільки центральних органів влади. Чіткого визначення поняття «функціонери» не існує, оскільки вони визначаються як «слуги Корони, які служать з «доброї волі» [2, с. 162–163].

У Бельгії державними службовцями вважаються всі, хто перебуває на службі в державі: працівники урядових органів (федерального, регіонального та комунального рівнів), а також освітяни, лікарі, працівники правоохоронних органів, податківці.

В Італії на державній службі перебувають лише дипломати, префекти, поліцейські, а також речники, що обіймають вищі керівні посади в публічних адміністраціях державного рівня. Інші службовці



державних агенцій вважаються держслужбовцями лише формально, оскільки їх служба діяльність значною мірою визначається колективними угодами, що укладаються між агенціями та профспілками.

В Іспанії діє державна служба, що охоплює такі групи службовців: вищий корпус цивільних державних службовців; вищий корпус державних фінансових інспекторів; вищий корпус комерційних інспекторів та державних економістів; вищий корпус державних юристів; корпус медиків національної системи охорони здоров'я; вищий корпус інспекторів праці та соціального захисту; генеральний адміністративний корпус державної адміністрації; корпус креслярів кадастрів і креслярів-картографів; генеральний допоміжний корпус державної адміністрації; генеральний субальтернативний корпус державної адміністрації; корпус механіків-водіїв Міністерства оборони.

У Китаї існує єдина централізована державна служба. До її складу входять працівники на посадах у державному адміністративному апараті центрального провінційного та місцевого рівнів. Усі посади поділяються на «керівні» та «некерівні». До держслужбовців не належать робітники та обслуговуючий персонал адміністративних органів.

У Німеччині існує державна служба на федеральному та земельному рівнях. Персонал держслужби поділено на дві групи:

- 1) безпосередньо держслужбовці (чиновники);
- 2) держпрацівники (не чиновники).

У Польщі існує цивільна служба, до складу якої входять професійні службовці в адміністраціях центрального та місцевого рівнів. Розрізняють:

а) «цивільних службовців», чиї відносини базуються на призначенні на управлінську посаду чи посаду спеціалістів державної служби;

б) «працівників цивільної служби», яких беруть на роботу на контрактній основі.

У Фінляндії відносини державної служби вважаються відносинами зайнятості, в яких держава виступає як роботодавець, а службовець — як працівник державної сфери. Відповідно розмежовують службовців державного сектора, місцевого самоврядування, приватного сектора.

У Японії особи державної служби поділяються на:

- 1) працівників «особливої служби»;
- 2) працівників «звичайної служби» (працівники держорганів, держпідприємств, установ, організацій, військовослужбовці, поліцейські).

У Франції поняття «державна служба» в широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі в державі, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується тільки тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і вклю-



чені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери» [2, с. 155].

Усі державні службовці відповідно до ієрархічної системи поділу влад поділяються на центральних і місцевих. Службовцями центрального уряду вважаються і всі працівники периферійних органів, які підпорядковані центральному відомству і входять у його штат. До місцевих належать ті службовці, які входять у систему закладів, організацій і установ місцевого підпорядкування.

Як приклад можна використовувати схему організації державної служби Франції, де кожен орган влади виконує свою функцію. Парламент затверджує Загальне положення про державну службу і визначає порядок створення бюджетних посад. Державна рада встановлює, які посади входять у коло повноважень президента й уряду, які категорії чиновників можуть призначатися іншими органами. Президент затверджує декрети з питань державної служби, здійснює призначення вищих посадових осіб: державних радників, головних консултантів Рахункової палати, префектів, послів, керівників академій та ін. Прем'єр-міністр відповідно до конституційних норм несе безпосередню відповідальність за всю роботу державної служби. У рамках конституційних повноважень він готує і видає підзаконні акти, особливі положення про державну службу для окремих міністерств, координує діяльність міністерств в інтересах державної служби, бере участь у призначенні вищих посадових осіб. За рішеннями президента і прем'єра відбуваються призначення всього керівного складу міністерств аж до начальників відділів.

На регіональному рівні управління державною службою здійснюють префекти. Префект і підлеглі йому служби префектур виконують дві функції — представника центрального уряду і координаційного штабу служб регіону. Префект має право приймати на роботу службовців середньої і нижчої ланки. На рівні місцевого самоврядування керівними органами виступають муніципальні ради і мери. Вони замикають управління державною службою в масштабі країни. Крім того, для управління кадрами державних службовців на регіональному і місцевому рівнях створені управління у формі державних територіальних інститутів. Ці управління об'єднуються в загальнонаціональний центр, що здійснює керівництво кадрами тільки вищої ланки.

Для Франції характерними є ознаки самоуправління в діяльності органів з управління державною службою, що допускає активну участь у ній профспілкових активістів, рядових співробітників. З цією метою створена мережа напівдержавних, напівсуспільних органів, наприклад: Генеральна рада, Територіальна рада, Паритетний адміністративний комітет для узгодження прийнятих актів щодо державної служби з інтересами державних службовців, обговорення альтернативних проектів щодо державної служби тощо.

В інших країнах діє приблизно така ж схема організації державної служби з поділом на низку рівнів, хоча в кожній країні є своя специфіка.



У більшості країн існують спеціалізовані органи управління державною службою. Кожна держава прагне знайти найбільш прийнятну систему організації і функціонування державної служби, що в цілому відповідає науковим поглядам на цю проблему з урахуванням національних традицій і культури населення.

Ще один важливий елемент, який повинен бути взятий до уваги при порівнянні державних служб різних країн, — це їх внутрішня структура.

Наприклад, агенти ФРН розділяються на три групи [3]:

- власне функціонери;
- службовці;
- робітники.

У Франції державні службовці розподіляються на:

- функціонерів та службовців, які призначені на постійну посаду і введені в штат із наданням чину і які підпорядковуються Статуту;
- нефункціонерів, які набираються за контрактом і не включаються в штат. Серед них — помічники, сезонні робітники, службовці з погодинною оплатою та ін.

Головні вимоги до державної служби в зарубіжних країнах відображені здебільшого в основних законах, а також у спеціально прийнятих правових актах. Незважаючи на розходження в назвах цих документів, суть їх та сама. У них викладаються мета і завдання державної служби, порядок її проходження, права й обов'язки державних службовців, гарантії їх правової і соціальної захищеності. Правові документи дають уявлення про державну службу як найважливіший соціальний і державно-правовий інститут, що повинен забезпечувати функціонування державного апарату, служити інструментом реалізації державної політики, виражати інтереси всього суспільства.

На рубежі 70–80 рр. минулого століття в більшості західних країн було усвідомлено необхідність реформування, корінної модернізації державної служби. Необхідність привести систему управління у відповідність із сучасним світом змусила політиків виробити програми реформування державної служби з метою її докорінної модернізації.

В основу реформування державної служби в більшості країн покладено такі принципи:

- демократизація державного управління і державної служби;
- орієнтація на пересічного громадянина, який, будучи клієнтом державних служб, виступає споживачем державних послуг;
- орієнтація на кінцевий результат;
- рентабельність управління;
- простота управління.

Майже скрізь у світі уряд експериментує з ідеями нового державного менеджменту, що передбачає широке використання в державній службі методів роботи, що застосовуються у приватному секторі. Серед них — методи стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінка якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлен-



ня відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці. За оцінкою фахівців державної служби, всі ці заходи, безсумнівно, сприятимуть підвищенню якості роботи державного апарату.

У результаті перетворення створюється якісно нова модель державної служби, яка неминуче, на наш погляд, замінить раціональну модель, створену в багатьох країнах під впливом теорії раціональної бюрократії М. Вебера. Якісними параметрами раціональної моделі державної служби є порядок, відносна структура, визначена стратегія, підготовлені кадри, цілеспрямоване управління. Нова модель, яку часто називають поведінковою, характеризується якісно відмінними параметрами. Вони виражаються в таких категоріях: творчість, новаторство, емоційна атмосфера, суб'єктивний фактор.

Можна висловити припущення, що зазначені моделі державної служби управління, принаймні на найближчу перспективу, будуть доповнювати одна одну. Процес реформування державної служби розрахований на порівняно тривалий період і практично є безупинним потоком удосконалення форм, методів, технологій діяльності державних органів, їх адаптації до зовнішніх і внутрішніх умов, що постійно змінюються.

Ми можемо стверджувати, що протягом тривалого періоду часу в нашій країні виявлялася недооцінка, а інколи — й просто негативне ставлення до досвіду розвинутих країн щодо державного устрою, управління і державної служби. Цей досвід не використовувався з ідеологічних міркувань, у кращому разі до нього ставились як до пізньої інформації.

У нинішніх умовах корінних перетворень проблема адаптації досвіду державної служби зарубіжних країн до українських умов є, на нашу думку, не тільки актуальною, але й необхідною. Насамперед, цікавою для України є, на наш погляд, концепція державної служби. У більшості європейських країн вона складалася на основі теорії держави. Елементом такої теорії в багатьох країнах стала концепція раціональної бюрократії М. Вебера. Вона суттєво вплинула на створення і функціонування професійної державної служби в Європі і за її межами.

У США концептуальною основою державної служби стала теорія демократії. Без знання цієї теорії важко уявити систему функціонування політичних інститутів Америки, включаючи і такий елемент, як державна служба. Поняття державної служби, її мета, завдання, порядок проходження є складовою предмета «державний менеджмент», знання якого є необхідними для практичних працівників.

Автором було детально проаналізовано організацію державної служби в Китаї, адже там традиційно визнається єдиний критерій істини — ефективність твоїх дій у боротьбі за владу та ресурси [4, с. 6].

Спираючись на китайський досвід, учасники проведеної в Гонконгу щорічної сесії Всесвітнього банку і Міжнародного валютного фонду дійшли висновку, що доктрина вільного ринку без кордонів засвідчила свою повну неспроможність і вимушена здати позиції.



«Поступовий перехід від командної економіки до ринкової за допомогою державних важелів, — говорить в статті, — дозволив Китаю уникнути шоку і хаосу. Оспорювати цей факт безглуздо. Перед очима тріумфально прямував під прапором регульованого ринку Китай, а на узбіччі кульгала Росія, підкошена розбурханою ринковою стихією» [5].

Одним із найважливіших напрямів адаптації нинішньої політичної системи КНР до нових реалій сьогодення визначена розробка і запровадження у всій країні системи державної служби.

Базовим документом у сфері держслужби в Китаї є «Тимчасове положення про державних службовців», введене в дію постановою Держради КНР № 125 від 14 серпня 1993 р. У листопаді того ж року Держрада оприлюднила Директиву № 78 «Про правила запровадження системи держслужбовців». На основі актів уряду відповідні рішення були також прийняті Оргвідділом ЦК КПК (про введення системи держслужбовців у партійних органах та апаратах НПКРК) і Міністерством кадрів КНР.

Відповідно до цих документів до категорії «державний службовець» належать співробітники (за винятком технічного персоналу):

— державно-адміністративних цивільних організацій і установ, включаючи органи різних рівнів, міністерства, відомства і підпорядковані їм структури і підрозділи, в тому числі апарати створених при них дорадчо-консультативних і тимчасових структур;

— інших цивільних установ, що здійснюють державно-адміністративні функції або займаються адміністративним управлінням.

У Положенні докладно визначені обов'язки державних службовців, серед яких провідне місце посідають вимоги дотримуватись Конституції, законів та підзаконних актів, політичних настанов; прислуховуватися до думки широких мас, підпорядковуватись громадському контролю, чесно служити народу; захищати безпеку, честь та інтереси держави; зберігати державну і службову таємницю. Водночас держслужбовцям надаються відповідні права, в тому числі гарантії від незаконних звільнень і стягнень, передбачаються певні пільги й соціальні гарантії, право на критику, оскарження та подання пропозицій.

Згідно з розд. 3 Положення всі держслужбовці, починаючи з вищих керівників держави, розподіляються на 15 класів. При цьому беруться до уваги службове становище, ступінь підготовки та важливості обов'язків, що виконуються, виявлені моральні та ділові якості. Документом також визначені основні принципи конкурсного відбору та атестації держслужбовців, їх заохочення і накладання на них стягнень, відставки та звільнення, порядок подання скарг і апеляцій.

Підставою для виходу держслужбовців на пенсію є досягнення граничного віку (60 років — для чоловіків і 55 — для жінок), а також втрата працездатності. Передбачена можливість дострокового виходу на пенсію за клопотанням самого держслужбовця та згідно з дозволом інстанції, яка має право на прийом та звільнення, в разі досягнен-



ня чоловіками 55 років, а жінками — 50 років при наявності трудового стажу не менше 20 років, а також при досягненні 30-річного трудового стажу.

У розділі «Дисципліна» для держслужбовців запроваджується система суворих заборон і обмежень (усього 14 пунктів), серед яких найважливіші такі:

— поширювати чутки, які завдають шкоди престижу уряду; організовувати або брати участь у нелегальних організаціях, антиурядових акціях та страйках;

— протидіяти рішенням і наказам вищих органів;

— зловживати владою, завдавати шкоди громадським інтересам;

— розголошувати державну і службову таємницю;

— завдавати шкоди престижу та інтересам держави у міжнародній сфері;

— затискати критику і зводити рахунки;

— брати участь у крадіжках, хабарництві, корупції, використовувати службове становище з метою одержання вигоди для себе та інших осіб;

— розбазарювати державні та громадські кошти;

— брати участь у комерційній діяльності, створенні підприємств і компаній та в іншій діяльності, пов'язаній з одержанням прибутку.

За вчинення дій, що порушують встановлені заборони й обмеження, але не становлять злочину, до держслужбовця застосовуються різні види адміністративних стягнень від попередження до усунення з посади і звільнення з держслужби. Термін дії адміністративного стягнення — від півроку до двох років.

Положенням також не допускається, щоб держслужбовці, які перебувають у родинних стосунках, у тому числі по нерідній лінії до третього коліна, працювали в одній установі або на посадах, що передбачають пряму службову залежність. Не дозволяється залучати держслужбовців до перевірок, ревізій, розв'язання кадрових і фінансових питань в установах, в яких їх родичі посідають керівні посади. Як правило, не дозволяється використовувати на керівних посадах у місцевих органах влади нижче повітового рівня вихідців з цієї місцевості. Виняток становлять органи влади районних автономій.

Протягом 1994 року до системи держслужби були залучені провідні міністерства, комітети та відомства Держради. Здійснена реорганізація апарату і кадрової системи, розроблено проект і регламент системи оплати праці в держустановах і невиробничих організаціях, започатковано центр пропозицій персоналу, підготовлено умови для раціональної ротації кадрів. В основному була завершена робота з визначення функцій центральних органів, їх організаційної структури і штатів.

Протягом 1995 року система держслужбовців була запроваджена у 25 провінціях, містах і автономних районах. У цілому завершено реорганізацію апарату, виходячи з принципу відокремлення урядових структур від невиробничих організацій, розмежування функцій пар-



тійних і адміністративних органів, скорочення штатів невиробничих закладів (наприкінці 1994 року в КНР налічувалось понад 1,3 млн невиробничих організацій, у яких працювали понад 26 млн співробітників).

У 1995 року оприлюднені «Тимчасові правила відставки і звільнення держслужбовців», у ході введення яких у дію в низці провінцій протягом короткого часу було звільнено понад 3 тис. працівників. Одночасно були введені «Тимчасові правила заохочення держслужбовців».

У процесі становлення системи держслужби керівництво країни пильну увагу приділяє питанню створення комплексу дієвих обмежень для держслужбовців. Зокрема ЦК КПК і Центральна комісія з перевірки дисципліни, Держрада і Міністерство кадрів КНР схвалили такі директиви і правила:

— «Положення про розподіл і використання автомобілів у партійних і урядових органах», яким заборонено використання розкішних імпортних машин, придбаних в обхід встановленого порядку (лише в Пекіні під таку категорію підпало близько 250 автомобілів);

— «Правила реєстрації подарунків, що одержуються працівниками партійних і урядових установ при контактах всередині країни». Вони не допускають одержання подарунків, які можуть вплинути на чесне виконання чиновниками своїх службових обов'язків. У разі, якщо подарунок все ж таки одержано, його належить реєструвати і здати у відповідне відомство;

— «Правила декларування доходів керівних кадрових працівників партдержустанов нарівні повіту (відділу) і вище». Вони зобов'язують двічі протягом року подавати до вищих інстанцій декларації про доходи, включаючи зарплату, преміальні, субсидії, допомогу та решту видів доходу.

Міністерство кадрів КНР є структурним підрозділом Держради КНР і відповідає за кадрову політику та імплементацію реформи кадрової системи в країні. Головними функціями Міністерства є:

— здійснення загального управління професійними та технічними кадрами в країні;

— сприяння розвитку професійних та технічних кадрів, державних службовців та управлінського персоналу на підприємствах.

Міністерство кадрів КНР складається з таких функціональних підрозділів:

— Головне управління; Департамент політики та законодавства; Департамент планування та фінансів; Департамент управління професійними та технічними кадрами; Департамент розвитку та ротатії кадрів; Департамент компенсацій, заохочень та звільнень; Департамент демобілізації та укомплектування офіцерського складу; Департамент міжнародних обмінів та співробітництва;

— Міністерство кадрів відповідає за впровадження реформи системи кадрового управління та розвитку людських ресурсів у країні. У функції Міністерства входить вивчення та розробка навчальних пла-



нів та програм реформи кадрової системи в урядових та адміністративних органах, громадських закладах та державних підприємствах; розробка політики, законодавчої бази та норм кадрового управління, контроль за їх імплементацією; прогнозування, планування, розвиток, навчання, розподіл та управління людськими ресурсами.

Міністерство кадрів є відповідальним за розробку та впровадження легалізованих планів у системі кадрового управління; підготовку законопроектів, норм та правил у сфері кадрового управління; здійснення контролю та інспектування імплементації законодавчих актів і норм у сфері кадрової політики; загальну координацію функціонування правової системи кадрового забезпечення.

У сфері планування людських ресурсів Міністерство кадрів КНР є відповідальним за розвиток національних програм на макrorівні щодо структурного регулювання та розподілу компенсацій для робітників, які працюють в урядових адміністративних органах та громадських закладах; за підготовку планів ротації кадрів для урядових адміністративних органів та громадських закладів; здійснення загального контролю за повною виплатою компенсацій працівникам державних органів та громадських закладів; здійснення статистичної роботи та аналізу щодо кадрового забезпечення та компенсаційних виплат працівникам державних органів та громадських закладів.

Міністерство кадрів КНР є відповідальним за управління професійними та технічними кадрами в країні. У сферу компетенції Міністерства входить планування та підготовка висококваліфікованих кадрів; відбір та подальше просування найбільш перспективних спеціалістів молодшого та середнього віку; визначення серед них таких, що отримуватимуть спеціалізовану допомогу уряду; покращення якості управління в системі вищої академічної освіти; працевлаштування кадрів, що повернулися в країну після навчання за кордоном; перепідготовка професійно-технічного кадрового складу. Міністерство вивчає та розробляє нормативну базу щодо працевлаштування осіб з числа професійно-технічного кадрового складу в китайські заклади за кордоном. Міністерство також опрацьовує питання покращення системи перепідготовки для професійно-технічного кадрового складу; вдосконалення системи іспитів та оцінок кваліфікаційної підготовки професійно-технічного кадрового складу, загальної координації системи кваліфікаційних стандартів різних категорій професійно-технічного кадрового складу.

Міністерство кадрів займається також розробкою загальних планів реформування кадрової системи громадських закладів; формуванням політики та створенням нормативної бази у сфері найму, оцінки діяльності, призначення та переміщення по посаді, звільнення, перепідготовки, нагородження, виходу на пенсію, накладення дисциплінарних стягнень та заохочень щодо професійно-технічного кадрового складу урядових органів, співробітників та керівного складу громадських закладів.



Міністерство також розробляє систему стандартів для керівного складу урядових адміністративних органів та громадських організацій, а також організовує імплементацію цих стандартів.

Міністерство кадрів є органом, що відповідає за планування та прогноз розвитку людських ресурсів, концентруючи увагу на більш обдарованих кадрах. Міністерство також залучене в процес реформування системи працевлаштування випускників вищих навчальних закладів та переведення цього процесу на ринкові засади.

Міністерство кадрів КНР є відповідальним за спрямування та координацію міжнародного обміну та співробітництва в галузі кадрів і розвитку людських ресурсів. Міністерство відповідає за імплементацію міжнародних проєктів у сфері кадрового співробітництва та управління відбором і відправкою китайського персоналу до міжнародних організацій. Міністерство координує та організовує закордонні навчання державних службовців, професійно-технічних кадрів за кордоном. Міністерство є національним центром координації питань розвитку прав людини у співробітництві з міжнародними організаціями та багатосторонньому співробітництві.

Нині в Україні відчувається гостра потреба в новій генерації державно мислячих, інноваційно налаштованих державних службовців.

Приклад еволюції управління кадрами в КНР на цьому етапі розвитку України досить корисний, особливо щодо підготовки фахівців для державної служби [6, с. 7–11].

У більшості країн розроблені правові документи, в яких зафіксовані норми і вимоги до різних категорій державних службовців, їх права й обов'язки, зобов'язання держави щодо їх правової і соціальної захищеності. В умовах європейської інтеграції накопичений цікавий досвід правового регулювання і координації державних служб країн континенту, створення національних органів, взаємодії в рамках загальноєвропейських політичних інститутів різних держав.

Важливим аспектом вивчення зарубіжного досвіду є організаційні основи державної служби, зокрема практика її децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів управління, забезпечення всіх учасників державної служби підготовленими кадрами, досвід кар'єрного просування державних службовців щаблями ієрархічної градації тощо.

На наш погляд, цікавим є й моральний аспект державної служби. У зарубіжних країнах чимало робиться для того, щоб «олюднити» державну службу, прищепити службовцям моральні цінності, високу відповідальність за виконання службових обов'язків. Як свідчить аналіз, службовці цінують службу, що відкриває перед ними перспективу службового просування, професійного удосконалення, соціального благоустрою, служіння людям.

Нині державна служба в зарубіжних країнах зазнає корінної модернізації. Процес відновлення державної служби, її реформування багато в чому співзвучний з тими процесами в галузі державного будівництва, що відбуваються у нашій країні. У зарубіжному досвіді до-



цільно звернути увагу на такі питання: підвищення продуктивності праці та її обліку; підвищення культури обслуговування населення; досягнення високих кінцевих результатів та ін.

Як уже було зазначено, об'єктом нашого дослідження є державна служба у вузькому значенні слова, хоча, на нашу думку, назріла потреба в розумінні державної служби України у двох значеннях. У вузькому значенні її слід вважати службою щодо здійснення практичного адміністрування. У широкому значенні її необхідно розглядати як працю службовців державної сфери. І саме тому з'явилась необхідність надання статусу державного службовця особам, які зайняті суспільно корисною працею адміністративного характеру в державному секторі, а саме освітянам і лікарям.

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що єдиного підходу до окреслення меж державної служби не існує, оскільки спостерігається значна різниця як у визначеннях та сферах поширення (у широкому чи вузькому значенні) державно-службових відносин, так і в сучасних моделях державної служби. Державна служба кожної з країн є оригінальною системою зі своїми традиційними відмінностями, що зумовлені плюралізмом культур та існуванням регіональних впливів.

Теоретичний аналіз динаміки потреб органів у службовцях дає змогу зробити такі висновки:

Потреба в державних службовцях та службовцях органів місцевого самоврядування формується під впливом низки факторів, що суттєво відрізняються за ступенем важливості, питомої ваги у формуванні загальної потреби в кадрах і спрямованості дій на виконання цього завдання.

Становлення нових функцій держави та нових органів державної влади зумовлює необхідність у підготовці службовців, спеціалістів нових професій та становленні сучасної організації їх підготовки. Практично для органів державного управління та місцевого самоврядування є потреба у професіоналах із управління податковою службою, територіального управління, місцевого самоврядування, соціальної роботи, аудиту тощо.

Зміни функцій органів державного управління та місцевого самоврядування будуть визначати вимоги до освіти, спеціальності, кваліфікації службовців, підготовки кадрів управління. Водночас зміни структури, функцій органів, освіти працівників призводять до змін у складі службовців у професійній освіті, зміни пропозицій між окремими видами посад службовців в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Великий вплив на потреби в службовцях, спеціалістах мають внутрішні процеси у цих службах, а саме: просування кадрів, вихід службовців на пенсію, у відставку, звільнення, перехід на іншу роботу. Вони визначають величину та знак сальдо руху службовців на рік, що розраховується [7, с. 82].



Список використаних джерел

1. La Fonction publique dans l'Europe des Quinze / Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. Maastricht : Institut europeen: d'administration publique, 2001. 138 p.
2. Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. 2-е изд. М. : Логос, 2000. 200 с.
3. Les fonctions publiques de l'Europe des Douze. Revue française d'administration publique. 2001. № 55. 507 p.
4. Воеводин А. И. Стратегемы: Стратегии войны, манипуляция обмана. 2-е изд. М. : Белые альвы, 2002. 150 с.
5. Всемирный банк преподал РФ китайский урок // Известия. 1997. 27 сентября.
6. Леліков Г. І., Олуйко В. М. Політично-правові засади кадрової роботи в Китайській Народній Республіці // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2003. № 1 (6). С. 7-11.
7. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення / В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін. ; за заг. ред. В. М. Олуйка. К. : НАДУ, 2008. 420 с.

Надійшла до редакції 04.05.2017

Олуйко В. Н. Организация государственной службы (анализ мирового опыта)

Отмечается важность учета мирового опыта при формировании украинской государственной службы через анализ основных, концептуальных положений государственных служб иностранных государств. Отмечается тот факт, что европейская интеграция, которая привела к взаимопроникновению и взаимовлиянию культур, существенно отразилась и на функционировании института государственной службы во всех странах Европейского Союза. В частности, характеризуется влияние европейской интеграции на функционировании института государственной службы и появление общих черт в организации государственной службы в странах Европы и выработки аналогичных подходов к решению проблем в отрасли. Отмечается важность учета разницы концепций «государственная служба», «гражданская служба», «публичная служба». Рассматривается пропорциональное распределение кадров между различными административными уровнями государств-членов Европейского Союза, а также процентное отношение публичного сектора к общему количеству рабочих мест в государствах ЕС. Анализируются схемы организации государственной службы в зарубежных странах, в частности США, Бельгии, Италии, Испании, Китая, Германии, Польше, Великобритании, Японии, Франции, Финляндии, и рассматривается порядок построения иерархической системы разделения властей на центральных и местных уровнях. Отмечается важность изучения зарубежного опыта организационных основ государственной службы, в частности практики ее децентрализации, механизмы взаимодействия центральных, региональных и местных органов управления, обеспечения всех участников государственной службы подготовленными кадрами, опыт карьерного продвижения государственных служащих ступенями иерархиче-



ской лестницы и др. Отмечается, что каждое государство стремится найти наиболее приемлемую систему организации и функционирования государственной службы, в целом соответствует научным взглядам на проблему с учетом национальных традиций и культуры населения. Указывается на важность применения идей нового государственного менеджмента, предусматривает широкое использование в государственной службе методов работы, применяемых в частном секторе, к примеру: стратегического планирования, бригадного характера работы в процессе принятия решения, оценка качества выполнения служебных обязанностей, уменьшение количества уровней управления, установление соответствия заработка служащих от количества, качества, сложности труда. Приводится теоретический анализ и выводы о динамике потребностей органов в служащих определенной категории и специальности.

Ключевые слова: государственная служба, мировой опыт, публичная служба, управление.

Oluiko, V. M. Civil Service (Analysis of International Experience)

The article considers the importance of taking into account the world experience in the formation of the Ukrainian state service through analysis of main conceptual provisions of public services of foreign states. There is the fact that European integration that led to the interpenetration of cultures and mutual significantly affected the functioning of institutions of public service in all European Union countries. In particular, author characterized the impact of European integration on the functioning of the institutions of the civil service and the emergence of common features in the public service in Europe and the development of similar approaches to solving problems in the field. In the article author considered the importance of taking into account the difference between the concepts of «state service», «civil service», «public service». Author considers the apportionment of staff between different administrative levels of the Member States of the European Union and the percentage of the public sector to the total number of jobs in EU countries. The author analyzed the public service schemes in foreign countries, including the US, Belgium, Italy, Spain, China, Germany, Poland, Great Britain, Japan, France, Finland and is considered the procedure of constructing a hierarchical system of separation of powers at central and local levels. Noted the importance of studying foreign experience in organizational basis of public service, including the practice of decentralization mechanisms of the central, regional and local governments, providing all participants of public service with trained personnel, experience of civil servants with promotions levels of the hierarchy and so on. It is noted that each state tries to find the most appropriate system of organization and functioning of civil service that is generally consistent with scientific views on this issue with national traditions and culture of the population. The importance of the ideas of new public management is highlighted, which provides for widespread use in public service working methods used in the private sector. For example, strategic planning, brigadier nature of work in the process of decision making, official duty performance quality assessment, reducing the number of management levels, the establishment of the correspondence of the officials earnings with quantity, quality, complexity of work. Also indicate a theoretical analysis and conclusions regarding changes in the official needs of a particular category and specialty.

Keywords: public service, international experience, public service, management.